



Memoria CGIL a seguito dell'audizione informale presso la XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati sul Disegno di Legge 1532-bis

"Disposizioni in materia di lavoro" (Testo risultante dallo stralcio, disposto dal Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 123-bis, comma 1, del Regolamento, e comunicato all'Assemblea il 28 novembre 2023, degli articoli 10, 11 e 13 del disegno di legge n. 1532)

Il testo comprende un totale di ventitré articoli e rappresenta di fatto, una integrazione complementare al D.L. n. 48/2023, con l'obiettivo di regolare alcuni aspetti della normativa lavoristica, su salute e sicurezza e sulla previdenza e fornendo alcune precisazioni.

Le materie affrontate sono quindi di fondamentale interesse per la CGIL ma è di tutta evidenza che arrivano, ancora una volta, senza alcun confronto con le Organizzazioni Sindacali che da tempo e in più occasioni hanno consegnato proposte e richiesto concretezza e continuità su tematiche complesse e rilevanti come quelle del mercato del lavoro, della salute e sicurezza sul lavoro e in materia previdenziale.

Anche da questo disegno di legge "disposizioni in materia di lavoro" ravvisiamo la mancata volontà di intervenire con una riforma del sistema previdenziale che ha registrato un ulteriore peggioramento nell'ultima Legge di Bilancio, di lavorare su una strategia concreta e condivisa per investire sulla cultura della prevenzione e per eradicare gli infortuni mortali sul lavoro, di scegliere una crescita occupazionale che contrasti e non alimenti il lavoro precario, la povertà del lavoro, gli abusi in termini di irregolarità e di sfruttamento insieme alle grandi sfide connesse alla formazione, alle politiche attive e alle transizioni.

Siamo quindi in presenza di una sommatoria di interventi di cui si segnala, in premessa alle valutazioni più approfondite, in particolare la portata negativa dell'articolo 5 (Modifiche in materia di somministrazione di lavoro) e dell'articolo 9 (Modifiche in materia di risoluzione del rapporto di lavoro).

Art. 1 (Istituzione del Sistema informativo per la lotta al caporalato in agricoltura)

Consideriamo l'istituzione del sistema informativo per la lotta al caporalato in agricoltura uno strumento utile e di supporto a realizzare una concreta strategia di contrasto al caporalato e al miglioramento della qualità del lavoro agricolo, dal quale siamo ancora distanti considerando che la stessa Commissione Europea ha chiesto all'Italia di intensificare gli sforzi contro il lavoro sommerso. Rileviamo che lo stesso Comitato Nazionale per la Prevenzione e il Contrasto del lavoro Sommerso è stato solo formalmente costituito presso il MLPS, ma non ha ancora avviato alcuna attività concreta di rafforzamento della legalità del e nel lavoro come premessa per lo svolgimento di un lavoro dignitoso. Quindi la positività e l'importanza di questo strumento è legato alla sua concreta operatività.

Insieme al settore agricolo, che permane particolarmente esposto, riteniamo necessarie azioni generalizzate di contrasto al lavoro sommerso e contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato, in coerenza con la Legge 199/2016. I fatti di cronaca e molti interventi della Magistratura nel corso degli ultimi anni hanno posto in evidenza la condizione di forte esposizione al fenomeno di diversi

altri settori a partire, ad esempio, dal settore della logistica e della distribuzione commerciale che rafforzano quindi la necessità di interventi e strumenti mirati.

In generale si evidenzia la necessità d'intervenire sul complesso di norme che regolano le politiche dell'immigrazione in considerazione del fatto che i fenomeni di grave sfruttamento lavorativo sono in relazione anche allo status giuridico della persona migrante, come per le persone in condizione di irregolarità rispetto ai titoli di soggiorno imputate inoltre del reato di clandestinità e quindi impossibilitate a sottrarsi alla condizione di ricatto.

Art. 2 (Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81)

L'insieme delle modifiche al decreto legislativo n. 81/2009 vede la copresenza di elementi positivi ed innovativi, da tempo sollecitati dalla CGIL, come il chiarimento introdotto all'art 2 comma 1 lett.

a) in merito al tripartitismo nella composizione della c.d. Commissione Consultiva Permanente per la salute e sicurezza sul lavoro istituita presso il Ministero; il ripristino della Commissione per gli Interpelli con le necessarie integrazioni di altre pubbliche amministrazioni; il controllo del mantenimento dei requisiti necessari alla permanenza nell'elenco dei medici competenti, figure essenziali del sistema per la salute e la sicurezza nel lavoro, con altri punti di forte criticità e non condivisibili.

In merito, riteniamo non condivisibile la modifica dei criteri sulla rappresentatività che si intende apportare all'art. 12 del D.L. 81/2008 sostituendo il "comparativamente più rappresentative" con il "maggiormente rappresentative" in modo non conforme al criterio generalmente utilizzato. Come evidenziamo con preoccupazione, per i suoi effetti pericolosi e negativi, l'ulteriore depotenziamento al divieto di esercitare le attività in locali chiusi sotterranei o semisotterranei pur introducendo un controllo da parte dell'INL le cui strutture, ci preme però evidenziare, risultano insufficienti a garantirlo, soprattutto in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale. Ulteriore elemento di preoccupazione è dato dal comma 6 dell'art. 2 dove si rinvia ancora una volta la ridefinizione delle condizioni e delle modalità per l'accertamento della tossicodipendenza e dell'alcol dipendenza nei luoghi di lavoro. Un problema che necessita di essere affrontato in tempi certi e non procedendo con rinvii.

Art. 3 (Sospensione della prestazione di cassa integrazione)

L'articolo ordina e semplifica l'art.8 del D.L. 148/2015 (già modificato dalla L. 234/2021), ma necessita di alcuni chiarimenti.

La modifica elimina la controversa distinzione legata alla durata del rapporto di lavoro (6 mesi) e ribadisce il mancato diritto a percepire l'indennità per ammortizzatore sociale per le giornate in cui si svolga altra attività di lavoro retribuita, ma è necessario confermare le compatibilità e cumulabilità, parziali o totali, in caso di attività lavorativa part-time, o con compensi inferiori all'indennità di cassa, o con lavoro autonomo o parasubordinato dagli introiti non prevedibili. La circolare INPS n.107, citata nelle Schede di Lettura, e la successiva circolare Inps n.130 entrambe del 2010 necessitano di un adeguamento agli sviluppi normativi in materia di ammortizzatori sociali.

Nel ribadire che per l'assolvimento dell'obbligo di comunicazione preventiva dello svolgimento di attività, pena la decadenza dal trattamento, le comunicazioni obbligatorie a carico del datore di lavoro hanno valore anche per il lavoratore, come previsto dall'articolo 9 comma 5 del D.L. 76/2013, si escludono i lavoratori in somministrazione dipendenti delle Agenzie per il Lavoro (le cui comunicazioni obbligatorie non hanno carattere preventivo) sui quali resta l'onere della comunicazione diretta all'Inps. Evidenziamo che il valore delle comunicazioni obbligatorie è ancora largamente sconosciuto da molti enti e pubbliche amministrazioni, che continuano a chiedere ai lavoratori copia di documenti già in loro possesso per l'erogazione di diverse prestazioni.

ART. 4 (Modifiche relative ai Fondi di solidarietà bilaterali)

L'articolo disciplina il trasferimento presso i fondi di costituzione successiva al 1° maggio 2023, di una quota delle risorse accumulate nel Fondo di Integrazione salariale INPS relativamente al settore interessato, secondo alcuni parametri.

L'universalità delle misure, oggi assicurata dall'uniformità dei trattamenti previsti dalla riforma degli AASS con la Legge 234/2021, deve essere garantita da un attento monitoraggio della sostenibilità dello stesso FIS e dei fondi di settore, limitando e non incoraggiando una proliferazione non giustificata di fondi settoriali, il cui fine è e deve essere assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorative, indipendentemente dal settore di appartenenza, evitando sostanziali disparità di trattamento.

ART. 5 (Modifiche in materia di somministrazione di lavoro)

L'articolo liberalizza, escludendo dai limiti percentuali contrattuali o di legge (30% come sommatoria tra contratti termine e somministrati a tempo determinato), il contratto di somministrazione a tempo indeterminato con missione a termine. La modifica è in linea con quanto già previsto nelle precedenti modifiche che avevano stabilito, all' art. 31 comma 1, l'esenzione dai limiti quantitativi per la somministrazione a tempo indeterminato (ex staff leasing) dei soggetti svantaggiati. Il combinato disposto determina che per legge un'impresa potrebbe teoricamente operare interamente con la somministrazione lavoro a tempo determinato e a tempo indeterminato.

La motivazione addotta, "incentivare i datori di lavoro ad offrire un'occupazione stabile a lavoratori altrimenti destinatari di soluzioni lavorative più precarie e con maggiore esposizione al rischio di interruzione", confligge con la realtà dei contratti di somministrazione a tempo indeterminato, in cui i diritti di recesso legati alla natura commerciale dell'intesa tra somministratore e utilizzatore prevalgono e aggirano costantemente i diritti che al lavoratore spetterebbero per la fattispecie indeterminata del contratto.

Confermiamo quanto già abbiamo avuto modo di esprimere in merito al D.L. 4 maggio 2023 n. 48 in merito agli interventi sui contratti a termine, sulla somministrazione di lavoro e sulle prestazioni occasionali. La qualità del lavoro deve accompagnare la crescita dell'occupazione e perché questo avvenga è necessario un cambiamento radicale che guardi al superamento delle forme contrattuali precarie, al contrasto alla povertà lavorativa, al potenziamento di diritti e tutele per l'accesso al lavoro stabile, elementi che non ravvisiamo neppure in questo provvedimento.

ART. 6 (Durata del periodo di prova)

Si tratta di una declinazione dell'espressione "in misura proporzionale" prevista dalla norma (decreto Trasparenza), facendo salve le previsioni della contrattazione collettiva.

Il secondo paragrafo invece, nel dettagliare le ipotesi, lascia margini di interpretazione – all'interno dei range indicati – peggiorativi rispetto all'ipotesi iniziale (1 giorno di prova ogni 15 giorni di contratto) ed esclude ogni possibilità per la contrattazione collettiva di stabilire diversamente.

Riteniamo vada chiarita la portata normativa nel rapporto con l'autonomia della contrattazione collettiva, anche qualificando l'espressione "previsioni più favorevoli".

ART. 7 (Termine comunicazioni obbligatorie lavoro agile)

La previsione di legge introduce, positivamente, un termine puntuale entro il quale occorre dar corso alla comunicazione da esprimere in via telematica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

ART. 8 (Misure in materia di politiche formative nell'apprendistato)

Si tramuta correttamente in norma ciò che già avviene con il trasferimento alle regioni delle risorse in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali definite dalle diverse leggi di bilancio nel tempo intervenute.

ART. 9 (Modifiche in materia di risoluzione del rapporto di lavoro)

Le parti datoriali lamentano fenomeni di inadempimenti contrattuali da parte dei lavoratori, sul cui significativo rilievo non esistono dati certi, a cui la norma intende dare risposta.

L'intervento proposto si muove in contrasto con quanto definito dalla Contrattazione Collettiva che ha normato l'assenza ingiustificata che legittima il licenziamento con preavviso, in alcuni casi, o concretizza la giusta causa di recesso in altri.

Gli atti parlamentari attribuiscono alla norma il potere di riequilibrare in concreto le posizioni dei contraenti in tutti i casi in cui il lavoratore "effettivamente manifesta la propria intenzione di risolvere il rapporto di lavoro, ma non adempie le formalità prescritte dalla legge". L'articolo introdotto non rende affatto manifesta l'intenzione del lavoratore ma attribuisce, senza alcun fondamento, una interpretazione autentica ad un comportamento, in contrasto con i più recenti orientamenti della stessa Corte di Cassazione con la sentenza n. 27331/2023 con la quale si esclude "ogni margine di valutazione circa gli effetti scaturenti da condotte, o intenzioni palesate, fattualmente dal prestatore di lavoro".

Riteniamo quindi inaccettabile il potere di recesso che la norma attribuisce alla parte datoriale così come definita, senza i tempi e le procedure necessari al reale accertamento della volontà del lavoratore assente; questo potrebbe portare ad un uso strumentalizzato della nuova disposizione, a potenziale discapito dei soggetti più vulnerabili per poca padronanza della lingua o scarsa consapevolezza delle norme contrattuali.

Il datore di lavoro può già ampiamente esercitare il proprio potere discrezionale, sospendendo il lavoratore assente senza giustificazione per il periodo previsto dal CCNL di riferimento, avviando la procedura di contestazione disciplinare prevista, allo scopo di attivare tutte le iniziative utili ad accertare, senza ombra di dubbio e senza alcuna coercizione, la reale volontà del lavoratore.

ART. 12 (Modifica all'articolo 1, comma 446, della legge 30 dicembre 2018, n. 145)

In considerazione del fatto che già il D.L. n.198 del 2022 disponeva la proroga del termine per l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione alla data del 30 giugno 2023 è da ritenere che a tale proroga mancasse il riferimento alle condizioni più generali previste dalla legge di bilancio 2019 le quali nel recitare che *"Negli anni 2019-2022, le amministrazioni pubbliche utilizzatrici dei lavoratori socialmente utili di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81, e all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280, nonché dei lavoratori già rientranti nell'abrogato articolo 7 del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e dei lavoratori impegnati in attività di pubblica utilità, anche mediante contratti di lavoro a tempo determinato o contratti di collaborazione coordinata e continuativa nonché mediante altre tipologie contrattuali, possono procedere all'assunzione a tempo indeterminato dei suddetti lavoratori, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, nei limiti della dotazione organica e del piano di fabbisogno del personale"* definisce in maniera più compiuta la platea di riferimento.

Art. 14. (Attività dell'Istituto nazionale della previdenza sociale per la promozione dell'adempimento spontaneo degli obblighi contributivi)

La norma legittima e rafforza l'attività dell'INPS volta al recupero della contribuzione previdenziale attraverso procedure volte alla regolarizzazione spontanea delle anomalie, degli errori e delle omissioni utilizzando apposite comunicazioni al contribuente, prevedendo in caso di adesione alle stesse, se il pagamento è effettuato nei successivi 30 giorni, una sanzione civile ridotta, pari in misura annua al 2,75% della contribuzione dovuta. Evidente che lo scopo è di favorire l'emersione di basi imponibili sommerse attraverso la previsione di un regime sanzionatorio agevolato, su cui però non abbiamo alcuna evidenza se ciò determinerà effettivamente un maggior recupero di contribuzione previdenziale omessa, oppure al contrario determinerà una maggiore evasione, dovuta all'allentamento delle sanzioni. Certo, sorprende che di fronte a un'evasione enorme nel nostro paese, si introducano norme di miglior favore per coloro che non contribuiscono correttamente.

Art. 15. (Dilazione del pagamento dei debiti contributivi)

Anche l'art. 15, interviene nel solco di quanto previsto nell'articolo precedente, prevedendo una semplificazione per il pagamento rateale dei debiti contributivi, attribuendo - previo apposito decreto ministeriale che detti i principi e criteri generali - direttamente all'INPS e all'INAIL, con regolamento dei rispettivi CdA, le modalità per la concessione della rateazione contributiva fino a 60 rate. Pertanto, si semplifica il meccanismo che prevede la rateizzazione fino a 24 rate a cura dell'INPS, mentre prevede un intervento ministeriale per la dilazione da 24 a 36 rate e fino a 60 rate, da verificare con apposito decreto del Mdl e Mef. Anche in questo caso si allentano le maglie per coloro che non sono in regola con la contribuzione.

Art. 16. (Potenziamento dell'attività di accertamento di elusioni e violazioni in ambito contributivo e della riscossione degli importi non versati)

Tale intervento, introduce e disciplina il potere di accertamento d'ufficio dell'INPS relativo a elusioni e violazioni in ambito contributivo e alla riscossione degli importi non versati, potenziando, la capacità dell'Ente di verificare, mediante la consultazione di banche dati, anche di altre amministrazioni, la correttezza e la correntezza contributiva dei soggetti obbligati, nonché la congruità delle informazioni fornite dai beneficiari di prestazioni previdenziali o assistenziali al fine di garantire più efficaci controlli di legalità. Prevedere una consultazione delle banche dati delle pubbliche amministrazioni è sicuramente positivo in quanto potrebbe favorire la verifica di basi imponibili non dichiarate o la fruizione di benefici contributivi, esenzioni, agevolazioni, comunque denominate, in tutto o in parte non dovuti, attraverso il potenziamento di attività di controllo e di addebito dei contributi previdenziali nell'ambito del potere di accertamento d'ufficio riconosciuto all'Istituto. La cosa che anche in questo caso sorprende, in linea con quanto detto in precedenza per gli altri articoli, è che laddove vi sia un pagamento entro 40 giorni da parte del contribuente, le sanzioni si dimezzano del 50%.

Art. 17. (Disposizioni concernenti la notificazione delle controversie in materia contributiva)

Stabilisce che nelle controversie contributive dove l'INPS è parte convenuta, la notifica deve avvenire presso la struttura territoriale INPS nella circoscrizione dei soggetti privati interessati. La finalità è quella di ridurre il numero di notifiche alla sede legale dell'INPS, in seguito a una ordinanza della Cassazione che ha deciso che la norma sulle controversie previdenziali e assistenziali (art. 14, comma 1-bis, l. 669/1996) non si applichi alle controversie contributive, che seguono invece il principio generale che richiede la notifica a persone giuridiche presso la loro sede legale.

Art. 18. (Attività della società INPS Servizi Spa a favore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle sue società e degli enti da esso vigilati e in house)

Allo scopo di migliorare l'erogazione dei servizi di pertinenza del MLPS, delle sue società o degli enti vigilati e delle sue società che operano quale società in house, si prevede il riconoscimento ai predetti enti della facoltà di avvalersi, con oneri a proprio carico, delle attività rientranti nell'oggetto sociale della società INPS Servizi S.p.A. In particolare, INPS Servizi S.p.A. potrà svolgere, compatibilmente alla sua natura di società in house di INPS (e quindi in maniera limitata al 20% del suo fatturato), attività anche a favore del MLPS, di sue società o degli enti vigilati e società in house, con la finalità di migliorare l'erogazione dei loro servizi, ad esempio attraverso l'attività di contact center multicanale verso l'utenza, con oneri a carico degli stessi soggetti che si avvalgono di INPS Servizi S.p.A.

Art. 19. (Apertura strutturale dei termini di adesione alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali)

Prevede una riapertura strutturale dei termini di adesione alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali (cd. Gestione Credito e Welfare), erogate dall'INPS, a favore di coloro che non hanno esercitato il diritto nei termini previsti dalle precedenti finestre normative, ma le prestazioni potranno essere richieste decorso 1 anno dall'iscrizione. Questa scelta del posticipo ad un anno delle prestazioni è sbagliata, in quanto vi era la necessità di garantire l'accesso immediato alle prestazioni. Infatti, la maggioranza di coloro che sono attualmente interessati all'iscrizione, sono neopensionati che vorrebbero utilizzare l'anticipo del Tfs attraverso il fondo credito, che ha percentuali di interesse molto più basse di quelle attualmente previste per coloro che richiedono l'anticipo attraverso le banche, come previsto nel decreto n. 4/2019. E' evidente che il Governo dovrebbe impegnarsi, come disposto dalla recente giurisprudenza, a parificare i tempi di liquidazione del Tfs e Tfr del pubblico come nel settore privato, ma, con la situazione attuale, l'anticipo previsto dal Fondo Credito è sicuramente una misura importante, ancora di più in una fase economica di forte inflazione.

Art. 20. (Uniformazione dei tempi di presentazione delle domande di accesso all'APE sociale e di pensionamento anticipato con requisito contributivo ridotto)

Si prevede la possibilità, per i cd. lavoratori precoci, di presentazione della domanda di pensionamento anticipato in corrispondenza delle tre scadenze fissate per l'APE sociale: 31 marzo, 15 luglio e, comunque, non oltre il 30 novembre di ciascun anno. In questo caso si tratta di un intervento positivo, richiesto da tempo, ma che non determinerà alcun nuovo finanziamento della misura, che invece questo Governo ormai da tempo sta continuando a tagliare, partendo dalla legge di bilancio del 2023 fino all'ultima, dove sono stati sottratti ulteriori 10 milioni.

Art. 21. (Modifiche alla disciplina della rendita vitalizia di cui all'articolo 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, e all'articolo 31 della legge 24 maggio 1952, n. 610)

Tale norma riconosce al lavoratore il diritto, senza termine di prescrizione, di costituire la rendita vitalizia di cui all'art. 13 della l. 1338/1962, con onere a proprio carico, a condizione che sia intervenuta la prescrizione del diritto del datore di lavoro di costituire presso l'INPS la medesima rendita vitalizia, con conseguente prescrizione del diritto del lavoratore di sostituirsi al datore di lavoro e di chiedere allo stesso il risarcimento del danno, fermo restando l'onere della prova. Si tratta di una norma positiva che la CGIL e le organizzazioni sindacali avevano sostenuto in questi anni proprio in considerazione della giurisprudenza che si era consolidata e che aveva determinato un respingimento di moltissime domande di riscatto-rendita vitalizia presentate direttamente dai lavoratori.

Art. 22. (Svolgimento mediante videoconferenza o in modalità mista delle riunioni degli organi degli enti previdenziali di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103)

Previsione positiva e opportuna a garantire la piena attività.

Art. 23. (Disposizioni in materia di percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento presso le istituzioni scolastiche)

L'istituzione dell'ennesimo Osservatorio (senza oneri per la finanza pubblica) rischia di aver lo stesso destino dei precedenti in altri campi. Se l'osservatorio funziona, è attivo e realmente di sostegno alle attività e ai percorsi, non si ravvisano posizioni di contrasto. Purtroppo, di queste "istituzioni" si perde traccia subito e nessun riscontro è reso noto. Un Osservatorio dovrebbe assumersi responsabilità e compiti di qualità, nonché essere articolato in una composizione trasparente e rappresentativa. Si vorrebbe evitare di costituire, ancora una volta, un organismo di sola investitura per poi vedere assegnare i lavori ad enti esterni e non-accessibili, come nel caso sopra richiamato per le attività di monitoraggio affidate a INDIRE.

Non è chiaro a chi è destinato l'accesso all'Albo: le scuole fronteggiano una organizzazione che dipende da tanti fattori territoriali e dalle disponibilità altrui all'accoglienza.

Sarebbe opportuno che l'Osservatorio mettesse a disposizione delle scuole e delle famiglie le connessioni tra attività didattica dell'indirizzo di studi e sua concreta integrazione con le attività progettate fuori dalle scuole, che troppo spesso, a causa dell'obbligatorietà dei PCTO, sono realizzate come mero adempimento e scarsamente funzionali ai percorsi di istruzione. Non è escluso che la finalità sia esterna, ovvero far emergere delle esperienze di "eccellenza e buone pratiche" che interessano e attirano il mondo produttivo.