

Legislatura 17ª - 11ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 177 del 05/08/2015

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)

MERCOLEDÌ 5 AGOSTO 2015

177ª Seduta

Presidenza della Vice Presidente

SPILABOTTE

Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Bobba.

La seduta inizia alle ore 13.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità (n. 176)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 3 e 4, lettere g), z) e aa), 5, 6, 7, 9, lettere e) e l), e 11, della legge 10 dicembre 2014, n. 183. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 22 luglio.

La presidente **SPILABOTTE** informa che sono state presentate una proposta di parere del relatore e quattro proposte di parere alternativo (pubblicate in allegato).

In sostituzione del relatore designato, presidente Sacconi, dà per illustrata una proposta di parere favorevole con osservazioni.

La senatrice **CATALFO** (M5S) illustra una proposta di parere contrario, sottolineando, relativamente alla problematica dell'occupazione dei lavoratori disabili, la necessità di evitare indebite discriminazioni connesse ai differenti costi che potrebbero essere imputati ai datori di lavoro. Valuta invece positivamente, sulla medesima materia, l'istituzione di una banca dati per favorire l'incontro di domanda e offerta di lavoro.

Il senatore **BAROZZINO** (Misto-SEL) illustra a sua volta una proposta di parere contrario. Richiama incidentalmente l'ampio ciclo di audizioni svolte dalla Commissione e lamenta il mancato riscontro nel parere predisposto dal relatore dei rilievi emersi nella fase conoscitiva. Con specifico riferimento alla problematica dell'occupazione dei lavoratori disabili, sottolinea con forza la necessità di una preminente considerazione dei profili che attengono alla tutela della salute e alle dinamiche umanitarie, rispetto al piano prettamente politico e giuridico.

La senatrice **D'ADDA** (*PD*) chiede una modifica del parere della Presidente relatrice, in relazione alla possibilità di abolire l'autorizzazione al lavoro per minori e adolescenti rilasciata dalla Direzione territoriale del lavoro e dall'ASL di cui all'articolo 6 della legge n. 977 del 1967; giudica infatti contraddittorio che si prospetti una modifica di una legge nazionale unicamente per venire incontro ad una, pur meritevole, esigenza manifestata in relazione alla sola Direzione territoriale del lavoro di Bolzano. Rileva che tale misura, laddove estesa a tutto il territorio nazionale, rischierebbe persino di produrre un risultato opposto a quello auspicato. Chiede di conseguenza che si circoscriva il parere alla sola realtà altoatesina.

Il senatore **BERGER** (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*), nel chiarire come ci si riferisca ad una legge nazionale la cui attuazione rischia di penalizzare la provincia di Bolzano, esprime l'auspicio che la norma modificata possa essere applicata in modo uniforme all'intero territorio nazionale, portando uguale beneficio ai diversi contesti regionali.

La presidente relatrice **SPILABOTTE** (*PD*) propone di riformulare il periodo eliminando il riferimento alla provincia di Bolzano.

La senatrice **D'ADDA** (*PD*) prende atto della riformulazione, pur ribadendo le sue perplessità.

Il senatore **ZIZZA** (*CRi*), a nome del suo Gruppo, preannuncia voto contrario.

Presente il prescritto numero di senatori, la presidente **SPILABOTTE** mette quindi ai voti la proposta di parere - nella versione per ultimo da lei prospettata, pubblicata in allegato -, che è approvata a maggioranza. Risulta di conseguenza precluso il voto sulle quattro proposte alternative presentate, rispettivamente, dal senatore Barozzino e altri, dalla senatrice Bencini, dalla senatrice Catalfo ed altri e dalla senatrice Munerato ed altri.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (n. 177)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 3, 4 e 11, della legge 10 dicembre 2014, n. 183. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 22 luglio.

La presidente **SPILABOTTE** informa che sono state presentate una proposta di parere della relatrice, favorevole con osservazioni, e quattro proposte di parere alternativo (pubblicate in allegato).

La relatrice **PARENTE** (*PD*) dà per illustrata la propria bozza di parere.

La senatrice **CATALFO** (*M5S*) illustra la proposta di parere contrario da lei sottoscritta, esprimendo rilievi fortemente critici sullo schema in esame, con specifico riferimento alla disciplina prefigurata sulle politiche attive del lavoro, anche alla luce dell'intesa conseguita nella Conferenza Stato-Regioni. Eguali considerazioni nettamente contrarie riguardano l'impianto della normativa sui lavori socialmente utili.

Il senatore **BAROZZINO** (*Misto-SEL*) illustra a sua volta una proposta di parere contrario, richiamando la sottovalutazione della problematica delle politiche attive per il lavoro nel Mezzogiorno d'Italia. Reputa, infatti, che apposite misure di sostegno all'occupazione meridionale sarebbero state possibili, ed anzi auspicabili. Anche per quanto concerne l'occupazione giovanile, sottolinea la drammaticità della problematica della ricerca del primo impiego.

Dopo dichiarazione di voto contrario del senatore **ZIZZA** (*CRi*), presente il prescritto numero di senatori, la Commissione, a maggioranza, approva la proposta di parere della relatrice. Risulta di conseguenza precluso il voto sulle quattro proposte alternative presentate rispettivamente dal senatore Barozzino e altri, dalla senatrice Bencini, dalla senatrice Catalfo ed altri e dalla senatrice Munerato ed altri.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale (n. 178)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 7, lettera I), e 11, della legge 10 dicembre 2014, n. 183. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 22 luglio.

La presidente [SPILABOTTE](#) informa che sono state presentate una proposta di parere della relatrice, favorevole con osservazioni, e quattro proposte di parere alternativo (pubblicate in allegato).

La relatrice [PEZZOPANE](#) (PD) dà per illustrata la propria proposta di parere.

Il senatore [PUGLIA](#) (M5S) illustra la proposta di parere contrario presentata dai senatori del suo Gruppo, sottolineando la necessità di dare piena attuazione all'articolo 10 del decreto legislativo n. 124 del 2004, onde consentire un efficiente coordinamento e dialogo tra soggetti istituzionali diversi, ivi incluso il Ministero del lavoro. Ritiene che un'ulteriore esigenza da perseguire sarebbe stata quella di scongiurare ogni duplicazione e sovrapposizione dell'attività ispettiva in materia di lavoro, ove invece nello schema in esame si procede ad una radicale riforma del sistema di accertamento, ponendo a repentaglio l'indipendenza stessa dell'azione.

Il senatore [BAROZZINO](#) (Misto-SEL) illustra a sua volta una proposta di parere contrario, soffermandosi molto criticamente sulla disciplina dei controlli a distanza sui lavoratori.

Il senatore [ZIZZA](#) (CRi), a nome del suo Gruppo, preannuncia voto contrario alla proposta di parere della relatrice.

Verificata la presenza del numero legale, la presidente [SPILABOTTE](#) mette quindi ai voti la proposta di parere della relatrice, che viene approvata a maggioranza, risultando di conseguenza precluso il voto sulle quattro proposte alternative presentate, rispettivamente, dal senatore Barozzino e altri, dalla senatrice Bencini, dalla senatrice Catalfo ed altri e dalla senatrice Munerato ed altri.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (n. 179)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 1, 2, lettera a), e 11, della legge 10 dicembre 2014, n. 183. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 21 luglio.

La presidente [SPILABOTTE](#) informa che sono state presentate una proposta di parere del relatore, favorevole con osservazioni, e quattro proposte di parere alternativo (pubblicate in allegato).

Il relatore [ICHINO](#) (PD) dà per illustrata la sua proposta di parere.

Il senatore [BAROZZINO](#) (Misto-SEL) illustra una proposta di parere contrario. Sottolinea, in particolare, che maggiori risorse avrebbero potuto essere destinate al sostegno del sistema degli ammortizzatori sociali, in costanza di rapporto di lavoro, rinvenendole tra l'altro da una più decisa azione di contrasto all'evasione fiscale. Rileva altresì l'insufficienza delle politiche di conciliazione per le mamme lavoratrici.

La senatrice [PAGLINI](#) (M5S) ritiene insufficienti le misure contemplate dal provvedimento, lamentando la

manca di strumenti di sostegno al reddito per fasce più ampie della popolazione. Evidenza in particolare una mancanza di lungimiranza nei decreti legislativi in via di adozione e l'incapacità di rispondere alle reali esigenze del Paese, paventando il rischio che essi contribuiscano ad un aumento dell'immigrazione dei giovani laureati italiani, in un contesto segnato da un *trend* demografico preoccupante soprattutto nel Mezzogiorno. Nell'illustrare la proposta di parere contrario presentata dai senatori del suo Gruppo, denuncia il rischio che si comprometta qualsiasi prospettiva di crescita, non solo economica, ma anche culturale del Paese.

Presente il prescritto numero di senatori, la presidente **SPILABOTTE** mette quindi ai voti la proposta di parere del relatore, sulla quale il senatore **ZIZZA** (*CRi*), a nome del suo Gruppo, annuncia voto contrario, e che è approvata a maggioranza. Risulta di conseguenza precluso il voto sulle quattro proposte alternative presentate, rispettivamente, dal senatore Barozzino e altri, dalla senatrice Bencini, dalla senatrice Catalfo ed altri e dalla senatrice Munerato ed altri.

La seduta termina alle ore 14.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 176

L'11ª Commissione permanente,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

premessi che:

gli ampi criteri di delega consentono al legislatore delegato consistenti margini di intervento a fini di semplificazione e di razionalizzazione in una delle materie più segnate dalla complessità della regolazione;

la tutela di fondamentali interessi afferenti alla persona che lavora non si deve realizzare necessariamente con la moltiplicazione degli adempimenti da parte del datore di lavoro ma, in considerazione delle nuove tecnologie tra loro agevolmente interoperabili, soprattutto attraverso la evoluzione delle funzioni pubbliche e l'incoraggiamento di forme di responsabilità sociale delle imprese;

la tutela del lavoratore, anche per i primari profili della sicurezza, si produce ben di più creando una sostanziale tensione al risultato di ambienti sicuri piuttosto che mediante la inibizione di sanzioni connesse a violazioni formali;

in ogni caso il legislatore deve sempre ricordare la varietà dei datori di lavoro, dalla famiglia all'organizzazione più sofisticata, e dei lavori, da quelli più elementari a quelli più professionali, nonché dei luoghi in cui si realizzano, dalla abitazione del lavoratore all'industria 4.0; pertanto a diversità di condizioni non possono corrispondere omogeneità di regole e di adempimenti;

nel complesso, le misure più importanti sono subordinate all'emanazione di successivi decreti, rischiando di ritardare o vanificare la stessa operazione di semplificazione; in particolare, quelle relative alle materie della salute e sicurezza sul lavoro sono in larga parte di modesto impatto in termini di riduzione degli attuali notevoli adempimenti burocratici e formali, rivelandosi in alcuni casi interventi di ulteriore appesantimento degli adempimenti e delle sanzioni, nell'assenza di adeguati strumenti premiali per i comportamenti virtuosi;

considerato che:

è necessario un impegno maggiore per contemperare le ragioni connesse alla tutela del lavoro con quelle relative alla semplicità della gestione del rapporto di lavoro così da incoraggiare la propensione ad assumere, ferma restando la qualità del lavoro e dell'ambiente in cui si svolge;

risulta opportuno abbandonare l'approccio formalistico a favore di uno pratico e sostanziale, concependo norme specifiche, estremamente semplificate rispetto a quelle generali per le imprese con profili di rischio bassi e assimilabili agli ambienti domestici, anche al fine di completare il lavoro in corso in sede di attuazione della previsione del "decreto del fare", relativo all'identificazione dei settori "a basso rischio di infortuni e malattie";

risulta necessario riconfigurare in senso moderno le norme attualmente vigenti in materia di salute e sicurezza del lavoro, in un'ottica di incremento delle tutele accoppiata ad una vera semplificazione, anche attraverso una più coraggiosa opera di definizione dei comportamenti penalmente rilevanti e correlando le norme del presente schema di decreto con quelle già prodotte con il provvedimento dedicato al riordino dei rapporti di lavoro nelle prospettive di un Testo Unico semplificato;

si valuta positivamente l'esigenza di aggiornare al contesto economico e sociale odierno gli strumenti di controllo sui lavoratori dipendenti, ancora rigorosamente tutelati dall'azione del Garante della protezione dei

dati personali, dal momento che l'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori non tiene conto delle prospettive che lo sviluppo informatico e telematico può offrire; prospettive che non hanno mancato di coinvolgere anche le esigenze organizzative e produttive dell'impresa, come è avvenuto anche in altri ordinamenti (Regno Unito, Francia, Stati Uniti) e che sono valorizzate dalla Bozza di Regolamento Ue sulla protezione dati e dalla Raccomandazione del 1° aprile 2015 del Consiglio d'Europa (CM/Rec (2015)5).

esprime parere favorevole, invitando il Governo a valutare l'opportunità delle seguenti osservazioni:

- risulta opportuno espungere dal presente schema di decreto la norma di cui all'articolo 3 che prevede l'eliminazione del principio di gradualità nell'attuazione dell'obbligo di assunzione di una persona con disabilità per le imprese da 15 a 35 dipendenti in quanto suscettibile di produrre effetti opposti a quelli di inserimento lavorativo perseguiti dalla norma, con il concreto pericolo di aggravare ulteriormente la situazione delle piccole e medie strutture; parallelamente, in armonia con quanto previsto per le aziende con un tasso Inail superiore al 60 per mille, dovrebbe essere posto un obbligo di versamento al fondo sociale in funzione dell'esonero parziale;
- per le persone affette da forme gravi di disabilità soprattutto intellettiva, si suggerisce di utilizzare il fondo regionale per l'inserimento al lavoro anche al fine di attivare tirocini formativi anche presso imprese tradizionali, che tuttavia evolvano e possano essere confermati in continuo anche nello svolgimento di attività maggiormente tutelate, purché organizzate in modo continuativo e professionale, senza interruzioni che pregiudichino la fiducia e le competenze acquisite, pur ridotte;
- si suggerisce di concedere la possibilità di esercitare l'obbligo di assunzione anche presso i fornitori, dovendo l'obbligato assicurare al fornitore un congruo valore di commesse;
- il comma 3 dell'articolo 3 andrebbe riformato in quanto in esso è previsto che per i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione, la quota di riserva si computa esclusivamente con riferimento al personale tecnico-esecutivo e svolgente funzioni amministrative e l'obbligo di cui al comma 1 insorge solo in caso di nuova assunzione;
- nella materia dei lavoratori disabili si ritiene necessario stabilire con espressa previsione normativa che il momento temporale di computo della riserva stessa è corrispondente al 31 dicembre dell'anno precedente, in quanto la disciplina attuale non fissa un preciso momento per il calcolo dell'organico;
- con riferimento all'articolo 5 si ritiene necessario circoscrivere con maggiore puntualità gli ambiti oggetto di esclusione dal computo e di inserire un criterio di proporzionalità nelle procedure di sospensione in caso di crisi;
- il comma 3-*bis* dell'articolo 5 appare in ogni caso poco condivisibile in quanto pone ulteriori costi in capo al datore di lavoro già obbligato a versare premi Inail in relazione a tassi pari o superiori al 60 per mille;
- con riferimento all'articolo 6, comma 1, lettera a) si ritiene necessario chiarire che l'azienda che abbia fatto richiesta nominativa o numerica di avviamento agli uffici competenti o mediante la stipula delle convenzioni di cui all'articolo 11 si considera ottemperante ai fini dell'articolo 17;
- in materia di sospensione degli obblighi occupazionali di cui all'articolo 3 comma 5 della legge n. 68 del 1999, si ritiene necessario estendere tra le cause di sospensione stessa, l'intervento di cui ai fondi di solidarietà ex articolo 3 della legge n. 92 del 2012 così come riformati dallo schema di decreto in materia di ammortizzatori sociali; analoga sospensione dovrebbe essere estesa, così come già stabilito dalla circolare del Ministero del lavoro n. 22 del 2014, alle ipotesi nelle quali il datore di lavoro, avvalendosi delle procedure incentivanti all'esodo, previste dall'articolo 4, commi da 1 a 7-*ter*, della legge n. 92 del 2012, intenda procedere alla risoluzione del rapporto di lavoro con proprio personale dipendente al quale mancano non più di quattro anni al raggiungimento dell'età per il pensionamento di vecchiaia od anticipato;
- si ritiene opportuno estendere a norma imperativa quanto espresso dalla circolare n. 77 del 2001 del Ministero del lavoro, limitatamente al settore delle imprese di pulizia e servizi integrati, assicurando che nel caso di passaggio di appalto e di conseguente incremento del personale occupato alle dirette dipendenze dell'impresa subentrante, il numero dei lavoratori acquisito non sia considerato ai fini del computo della quota d'obbligo di lavoratori disabili; coerentemente con ciò, sarebbe auspicabile la pubblicazione di una disposizione normativa atta a regolare la causa di sospensione temporanea introdotta con circolare n. 2 del 2010 in riferimento alle imprese che assumono soggetti percettori di sostegno al reddito;
- il riferimento al pagamento del tasso di premio pari o superiore al 60 per mille dovrebbe intendersi poi al tasso indicato dal decreto ministeriale 12 dicembre 2000 e non al tasso specifico aziendale, che penalizzerebbe proprio le imprese che registrano andamenti infortunistici positivi o effettuano investimenti in prevenzione;
- si richiede che vengano assicurati in modo diffuso i controlli e applicate le sanzioni previste, senza eccezioni, anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni che oggi spesso disattendono gli obblighi previsti di inserimento lavorativo delle persone disabili;
- si suggerisce un più forte ruolo di coordinamento del Ministero rispetto al fondo regionale, oggi gestito con criteri troppo diversi a seconda delle diverse regioni;
- anche alla luce del processo di semplificazione telematica proposto anche in materia di tenuta del Libro Unico

del Lavoro, si propone l'abolizione dell'obbligo di invio del prospetto disabili, in quanto i dati in esso contenuto possono essere ricavati utilmente dal flusso stesso. In via residuale tale obbligo potrebbe essere mantenuto nei casi di compensazione territoriale o aziende multilocalizzate con personale superiore ai 35 dipendenti;

- in riferimento alla banca dati del collocamento mirato prevista dall'articolo 8 (Modifica all'articolo 9 della legge 12 marzo 1999 n. 68), si ritiene che l'introduzione di un'ulteriore banca dati aumenti solamente gli oneri burocratici. Conseguentemente si propone la soppressione della lettera c) del comma 1;

- in materia di Libro Unico del Lavoro (articoli 14 e 15), le norme non sembrano cogliere le urgenze più evidenti quali l'eliminazione di taluni obblighi di registrazione non rilevanti o non richiesti dalla legge; a tal proposito sarebbe opportuno evitare il riporto di spese rimborsate già altrove tracciabili, eliminando l'obbligo di compilazione in relazione ai lavoratori somministrati, elaborando in maniera uniforme le tabelle di decodificazione delle causali per tutte le aziende e consentendo una più agevole consultazione da parte dei soggetti interessati di un unico archivio telematico standardizzato;

- si segnala l'opportunità di adottare modelli telematici di LUL, obbligatori per la tenuta delle informazioni relative alle operazioni del sostituto di imposta realizzate nel mese di riferimento per il singolo lavoratore a cui va riconosciuta la possibilità di ricevere il LUL per il tramite di posta elettronica sia certificata che ordinaria;

- non si comprende la finalità della previsione dell'adempimento previsto dall'articolo 14 consistente nel deposito dei contratti di secondo livello presso la Direzione Territoriale del Lavoro, fino ad ora richiesto per monitorare la concessione di benefici fiscali e contributivi;

- quanto alle nuove modalità di tenuta informatica del LUL (articolo 15), la Commissione invita il Governo a tenere in debito conto l'eventualità che alla data di avvio prevista (1° gennaio 2017), il sistema informatico non sia adeguatamente in grado di supportare le nuove modalità di tenuta sotto il profilo tecnico e organizzativo, pertanto sconsiglia di mettere in discussione l'attuale sistema vigente che ha trovato un faticoso equilibrio per operatori ed imprese; non si ravvisano inoltre indicazioni atte a chiarire che i soggetti abilitati alla trasmissione del flusso sono quelli individuati dalla legge n. 12 del 1979 e come la stessa trasmissione si raccordi con quella degli altri flussi, quali Uniemens e modello 770;

- si ritiene opportuno regolare le modalità di accesso ai dati relativi al LUL sia da parte degli organi ispettivi che dei soggetti interessati, raccordando le disposizioni previste alla normativa in materia di *privacy*;

- premesso che la nuova ridotta composizione della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (articolo 20, comma 1, lettera c)) altera il principio dell'effettiva rappresentanza delle categorie economiche, si segnala l'opportunità di integrarla con tre esperti che rappresentino le più importanti società scientifiche del settore (Medici del Lavoro e di Igiene Industriale, Igienisti Industriali, Impiantisti Industriali); si invita inoltre a valutare l'opportunità di inserire al suo interno anche un rappresentante dei mutilati e invalidi del lavoro;

- all'articolo 20, comma 1, lettera d), si rileva che la facoltà estesa alle Regioni e Province autonome di formulare quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro alla Commissione per gli interpellanti non tiene conto del fatto che la stessa Commissione è composta, tra gli altri, da quattro rappresentanti delle Regioni e Province autonome, trovandosi in tal modo a rispondere a quesiti da essi stessi posti;

- per quanto riguarda le modifiche agli articoli 28 e 29 del Testo Unico sulla Sicurezza si segnala che:

contrariamente a quanto auspicabile, nessuna semplificazione è prevista in ordine alla redazione del documento per la valutazione dei rischi (DVR), la quale sarebbe opportuno avvenisse quantomeno in collaborazione con un medico del lavoro;

la previsione di rendere disponibili al datore di lavoro strumenti tecnici e specialistici (articolo 20, comma 1, lettera e)) per la riduzione dei livelli di rischio è indeterminata e non si accompagna a opportune misure premiali a favore delle imprese che volontariamente decidano di ricorrere a metodologie moderne e di comprovata efficacia a fini antinfortunistici; non appare inoltre chiaro il motivo per cui si richiami un'attività già svolta dall'INAIL, a seguito dell'incorporazione con l'ex ISPESL, senza alcun riferimento all'opportuno coinvolgimento delle organizzazioni datoriali, tra i soggetti chiamati a collaborare con l'Istituto in modo da garantire una positiva flessibilità in capo a chi sceglie le misure da mettere in atto;

si attribuisce agli Organismi paritetici la possibilità di erogare servizi di consulenza ed assistenza alle imprese, senza tuttavia alcun riferimento a un provvedimento di qualificazione degli Organismi stessi;

- la modifica all'articolo 34 del decreto legislativo n. 81 del 2008, oltre a rappresentare un possibile eccesso di delega, ponendosi in contrasto con gli intenti semplificatori, introduce nuovi costi per le piccole imprese; con riferimento alla possibilità per i datori di lavoro di svolgere direttamente i compiti di primo soccorso, nonché di prevenzione incendi ed evacuazione (articolo 20, comma 1, lettera g), punto 1)), è opportuno esplicitare nella formulazione della norma che essa sussiste senza il precedente limite previsto dei 5 dipendenti anche in caso di affidamento dell'incarico di responsabile del servizio di prevenzione e protezione internamente o esternamente all'azienda;

- anche l'eliminazione della possibilità di svolgere la visita medica pre-assuntiva (articolo 20, comma 1, lettera

h)), rappresenta un vincolo aggiuntivo per molteplici aziende in tal modo subiscono un indubbio danno in termini organizzativi: la sua eliminazione – basata sull'erroneo presupposto che la previsione contenuta all'articolo 41 della possibilità della visita "preventiva" equivalga a quella "preassuntiva" - impedisce alle aziende di verificare l'idoneità alla mansione specifica della persona ancor prima della sua assunzione;

- a tal proposito può risultare opportuno, inoltre, valorizzare il ruolo "terzo" del medico competente (prendendo spunto dai modelli di legislazione in materia di salute e sicurezza di molti Paesi) e nuovi modelli di gestione delle attività affidate allo stesso nelle microimprese, con particolare riferimento al loro rapporto con medici di base e servizio sanitario;

- premesso che le modifiche all'apparato sanzionatorio (articolo 20, comma 1, lettera /) e articolo 22, commi 5 e 7) sono in contrasto con i principi di delega, in quanto violano il principio di proporzionalità tra l'entità della sanzione e la gravità dell'inadempienza in termini di potenziale incidenza sulla incolumità dei lavoratori, si invita a rivedere in diminuzione i massimali previsti; in relazione alle sanzioni per l'omessa o infedele registrazione sul LUL, le sanzioni sarebbe opportuno fossero proporzionate anche agli importi evasi od omessi oltre che al numero dei lavoratori;

- si segnala la necessità di precisare meglio alcuni aspetti del meccanismo sanzionatorio per contrastare il lavoro sommerso e irregolare, come il termine per la diffida, anche in relazione all'obbligo di mantenere in servizio per almeno tre mesi il lavoratore irregolare;

- si rende opportuno correggere nel presente schema di decreto l'irragionevole previsione di un trattamento sanzionatorio più gravoso e diverso introdotto per la somministrazione irregolare dal recente decreto legislativo n. 81 del 2015, prevedendo quanto meno un allineamento delle relative sanzioni a quelle previste in relazione al contratto a termine;

- la previsione sul cosiddetto "potere di disposizione" degli organi di vigilanza si pone in violazione rispetto ai principi di delega e come tale va abrogata; essa riporta il nostro ordinamento al primato dell'azione repressiva e della sanzione penale; rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 302-*bis* del decreto legislativo n. 81 del 2008 viene introdotto il principio che, ove nel Testo Unico non sia presente la norma di carattere cogente, l'adozione della buona prassi o della norma tecnica diventa di fatto obbligatoria, stante il potere di impartire disposizioni esecutive da parte dell'organo di vigilanza, con il conseguente rischio di comportamenti non omogenei sul territorio nazionale; si segnala, inoltre, che le relative sanzioni non sono ragionevolmente proporzionate alla gravità dell'inadempienza in termini di potenziale incidenza sulla incolumità dei lavoratori;

- il concetto di "malattia ritenuta professionale" all'articolo 21, comma 1, lett. b), punto 5) risulta poco chiaro e di difficile interpretazione, in quanto sembra estendere a qualunque medico l'obbligo della relativa denuncia all'Istituto delle "malattie ritenute professionali";

- si segnala la necessità che il termine di due giorni inerente all'obbligo di denuncia di infortunio previsto all'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965 trovi il giusto coordinamento con l'articolo 21, lettera b) del presente schema di decreto legislativo, in cui si introduce il certificato medico telematico; si rileva, inoltre, il mancato superamento della modalità tradizionale prevista per la trasmissione delle informazioni aggiuntive relative alla denuncia di infortunio *in itinere*;

- con riferimento all'articolo 23, si invita il Governo a valutare le considerazioni rese dal Presidente della autorità garante per la protezione dei dati personali e in particolare l'opportunità di estendere la sanzione penale (o anzi di codificarne una autonoma, visto che quella attualmente vigente è di carattere lieve e di natura contravvenzionale) alla violazione del comma III del nuovo articolo 4, che riguarda le condizioni di liceità dell'utilizzo dei dati dei lavoratori così raccolti;

- quanto alla possibilità di cessione dei riposi e ferie maturati al fine di assistere i figli minori per particolari ragioni di cura e assistenza (articolo 24), si rileva che con riferimento ad essa non sono disciplinati gli eventuali profili fiscali e contributivi; risulta inoltre opportuno precisare che la parte cedibile dei riposi e ferie è quella residua;

- in riferimento alle esenzioni dalla reperibilità in caso di assenza per malattia (articolo 25), risulta necessario circoscrivere con attenzione i casi in cui esse sono applicabili, in considerazione del fatto che in alcuni settori *labour intensive*, si cercano soluzioni attraverso la contrattazione collettiva per contrastare percentuali di assenteismo particolarmente alte;

- con riferimento all'articolo 26 in materia di dimissioni del lavoratore sarebbe opportuno introdurre un diritto di ripensamento a favore del lavoratore nei sette giorni successivi alla ricezione delle dimissioni da parte del lavoratore, in modo tale da creare le opportune condizioni di tutela per l'accertamento dell'effettiva volontà del lavoratore senza irrigidire ulteriormente le procedure e rinviare ad un successivo decreto l'individuazione delle modalità di trasmissione, gli *standard* tecnici e i dati richiesti;

- sempre con riferimento all'articolo 26 si propone l'introduzione della defiscalizzazione degli incentivi agli esodi volontari, intesi come tali anche quelli relativi a piani incentivanti concordati o non con le Organizzazioni Sindacali nel caso di licenziamenti collettivi disposti con il criterio della non opposizione, che si concludano con una conciliazione volontaria, per importi, a prescindere dal numero massimo delle mensilità dovute per legge, entro il limite massimo di 200mila euro;

- si segnala, infine, nell'articolo summenzionato la presenza di un refuso normativo di riferimento (articolo 2, comma 1, lettera *h*) che non risulta legato ad alcuna disposizione normativa;
- infine, con riferimento alle norme in materia di pari opportunità del Capo II del Titolo II del presente schema, risulta superfluo prevedere un obbligo per le imprese che occupano più di 100 dipendenti di presentare un rapporto biennale sulla situazione occupazionale (articolo 46 del decreto legislativo n. 198 del 2006), al fine di finanziare eventuali interventi di prevenzione delle disparità di trattamento, quando le informazioni sul computo della forza aziendale (occupata a qualsiasi titolo) cui il rapporto si riferisce risulta già ampiamente documentata dalle denunce periodiche fornite all'INPS;
- con particolare riferimento alle modifiche introdotte in relazione al Comitato Nazionale di Parità, si ritiene opportuno che il Comitato medesimo monitori, in un'ottica di trasparenza e miglioramento degli interventi esperibili, l'esito delle azioni positive poste in essere in attuazione dei compiti conferitigli.

In aggiunta alle semplificazioni previste dallo schema di decreto:

- al fine di meglio orientare l'azione della vigilanza pubblica obbligatoria, si segnala l'opportunità di delineare un sistema di vigilanza sussidiario, di stampo certificatorio, concentrato su materie oggetto di specifiche normative, facoltativo rispetto a quello obbligatorio del Ministero del Lavoro e degli enti previdenziali e assicurativi e affidato a soggetti competenti e responsabili, anche sotto il profilo disciplinare;
- si invita a valutare l'opportunità di sviluppare il generico riferimento dell'articolo 30, comma 4, decreto legislativo n. 81 del 2008 a un "idoneo sistema di controllo", prevedendo che nelle piccole e medie imprese il compito di vigilanza sul funzionamento del modello in materia di sicurezza del lavoro sia affidato ad un solo soggetto, anche esterno, dotato di adeguata professionalità e competenza nello specifico settore nonché di autonomi poteri di iniziativa e controllo;
- si ribadisce l'importanza di inserire un principio generale, valevole per tutte le amministrazioni e gli enti interessati, secondo cui la comunicazione delle informazioni (tanto quelle in materia di rapporti di lavoro, politiche attive e passive, formazione professionale, quanto quelle relative alle denunce previdenziali) debba farsi una sola volta e ad un unico soggetto, anche attraverso una maggiore tipizzazione delle stesse, un ricorso potenziato alle modalità telematiche e una più attenta armonizzazione e omogeneizzazione delle relative scadenze;
- al fine di operare una ricognizione delle procedure "sovrabbondanti" vigenti in Italia (purtroppo oggi sin troppo numerose) e da abrogare, potrebbe risultare opportuno identificare in maniera inequivocabile quali siano i livelli di regolazione da eliminare, in quanto non obbligatori rispetto allo scopo delle direttive comunitarie in materia di salute e sicurezza sul lavoro che vengono recepite nel nostro ordinamento;
- si propone di ridurre la mole di documenti tecnici e modelli per la trasmissione dei dati:
 - privilegiando un solo canale comunicativo, ad esempio il flusso UNIEMENS presso l'INPS per i dati relativi alle retribuzioni imponibili ai fini INAIL e le denunce previdenziali;
 - inserendo i dati relativi alla previdenza complementare e ai fondi assistenziali nel medesimo flusso di comunicazione sulla base di convenzioni tra fondi previdenziali privati ed INPS;
 - eliminando certificati quali quello di agibilità per le aziende dello spettacolo, dal momento che questo adempimento è unificabile con il sistema di regolarità contributiva (DURC) che interessa la generalità delle imprese iscritte all'INPS;
- in relazione alla verifica del reddito del lavoratore e della composizione del nucleo familiare per l'ottenimento dell'assegno per il nucleo familiare, si segnala l'opportunità di superare la modalità tradizionale di compilazione ed invio del modello ANF, sfruttando in maniera sinergica il collegamento già esistente tra l'INPS e l'Agenzia delle Entrate per l'accertamento contributivo legato al reddito;
- si invita il Governo a completare operazioni di semplificazione della normativa in materia di sicurezza del lavoro già parzialmente intraprese (ad esempio la soppressione parziale dei certificati di sana e robusta costituzione fisica e dei certificati di idoneità fisica o psicofisica all'impiego), nonché a semplificare ulteriormente il processo di valutazione dei rischi eliminando adempimenti inutili, come l'esposizione in cantiere della Notifica preliminare o il requisito della "data certa" (articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008) previsto per il Documento per la Valutazione dei Rischi (ed erroneamente per il piano operativo di sicurezza), che costituiscono una notevole complicazione burocratica per le imprese;
- si segnala la necessità di superare l'attuale regolamentazione in materia di rischi da interferenza, dando la possibilità al datore di lavoro di redigere il DUVRI o alternativamente di mettere a disposizione soggetti specificamente incaricati alla verifica degli aspetti organizzativi generali inerenti alle eventuali interferenze, in attuazione di quanto previsto dal piano di sicurezza e coordinamento, sostituendo nei settori a più alto rischio la modalità documentale con quella più efficace del controllo diretto da parte di un soggetto qualificato;
- si propone inoltre di completare l'attività di semplificazione della regolamentazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro ad elevata pericolosità riportate nell'allegato VII al decreto legislativo n. 81 del 2008, riservandole anche a soggetti privati equiparati agli enti pubblici e dotati di requisiti specifici e certificati;
- con riferimento ai controlli periodici e straordinari da parte del datore di lavoro sullo stato di conservazione ed

efficienza ai fini di sicurezza delle stesse attrezzature sopra citate, si invita il Governo a valutare la possibilità di ridurre il periodo di tenuta dei relativi risultati da tre anni a un anno, sufficienti ai fini dei necessari controlli degli organi di vigilanza;

- anche al fine di ottimizzare l'interazione tra i diversi organi e di consentire, nella fase preliminare delle opere, una mappatura di tutti i lavori edili sul territorio, è essenziale consentire su scala nazionale l'invio telematico della notifica preliminare di cui all'articolo 99 del decreto legislativo n. 81 del 2008, anche alle Casse Edili nonché sanzionare il mancato aggiornamento;

- si invita a valutare l'opportunità di evitare in materia di sicurezza del lavoro negli appalti e nei cantieri la sovrapposizione di normative che sebbene distinte (per gli appalti endoaziendali e per i cantieri temporanei o mobili) possono ingenerare nelle imprese e nella giurisprudenza il dubbio circa la normativa applicabile; a tal proposito si raccomanda di definire meglio il campo di applicazione delle disposizioni di cui al Titolo IV del decreto legislativo n. 81 del 2008, puntualizzando che tale disciplina non opera in relazione a piccoli lavori la cui ridotta entità non ne giustifichi l'applicazione, fatta eccezione per le attività di cui all'allegato XI del summenzionato decreto;

- si raccomanda, inoltre, di valutare l'eliminazione – salvo alcune eccezioni, specificamente indicate – di tutte le procedure per mezzo delle quali l'azienda è tenuta ad ottenere nulla osta e autorizzazioni all'esercizio di attività economiche, senza che ciò determini il venir meno dei relativi obblighi di legge, consentendo al soggetto obbligato di "auto dichiarare" il possesso dei requisiti di legge o di rivolgersi a un professionista competente per il medesimo scopo;

- sul fronte della formazione in materia di sicurezza, sarebbe opportuno prevedere attività formative interne all'azienda o erogabili a distanza in modalità telematica, riducendo le stesse per le imprese a basso rischio e demandando l'individuazione dei principi fondamentali di tutti i percorsi formativi obbligatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro a un unico accordo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano. Si segnala, infine, la necessità di registrare nel nuovo fascicolo elettronico del lavoratore, altrove disposto, tutte le competenze che il lavoratore stesso ha acquisito nella sua vita lavorativa, evidenziando così le ulteriori competenze e necessità formative;

- si propone di ridefinire il criterio di basso, medio e alto rischio che determina anche le ore di formazione da erogare e che attualmente non corrisponde al reale rischio al quale sono esposti i lavoratori nei propri ambienti di lavoro, dal momento che esso si basa sulla mera suddivisione delle categorie economiche espresse nella tabella ATECO, senza tenere conto della quantità, intensità e interferenza dei rischi negli ambienti di lavoro, nonché della dimensione aziendale;

- con particolare riferimento alla valutazione del rischio rumore, si ritiene opportuno consentirne l'effettuazione tramite il ricorso alle banche dati sul rumore approvate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro;

- risulta essenziale semplificare la formazione, l'informazione e la portabilità della sorveglianza sanitaria, soprattutto nei riguardi dei lavoratori a tempo determinato e stagionali, di quelli operanti nel settore agricolo, turistico e alberghiero e di quei lavoratori le cui prestazioni presuppongano una permanenza di breve durata nel luogo di lavoro, nonché delegificare le modalità di esecuzione della stessa sorveglianza rinviando a raccomandazioni a livello scientifico in tema di significato, obblighi ed esiti;

- a tal proposito, l'articolo 41, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008 ne prevede l'effettuazione obbligatoria da parte del medico competente nei soli casi previsti dalle norme vigenti (oltre che su richiesta del lavoratore correlata a un rischio lavorativo). Conseguentemente, al di fuori di tali casi, la sorveglianza sanitaria da parte del medico competente non solo non è obbligatoria, ma è addirittura vietata in forza dell'articolo 5, comma 1 dello Statuto dei Lavoratori. Pertanto in casi spesso altamente delicati (esemplari i casi del lavoratore con sospetti disturbi psichici) il datore di lavoro è obbligato a seguire la complicata, laboriosa, spesso lenta, procedura della richiesta di accertamento al medico pubblico a norma dell'articolo 5, comma 3, Statuto Lavoratori. Si propone, perciò, di affidare al medico competente la sorveglianza sanitaria anche in questi casi (ad esempio, ogniqualvolta la valutazione dei rischi ne evidenzia la necessità);

- per semplificare ulteriormente il ricorso al contratto a tempo determinato, nel rispetto del principio di buona fede oggettiva e correttezza, si segnala l'opportunità, relativamente all'esercizio del diritto di precedenza all'assunzione ai fini dell'utilizzo degli sgravi contributivi, di mantenere l'obbligo a carico del datore di lavoro di inserire l'apposita informativa sul suddetto diritto di precedenza all'interno del contratto individuale di lavoro;

- si propone di equiparare dal punto di vista delle tutele in materia di salute e sicurezza previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008 (articolo 3, comma 11) per i lavoratori autonomi anche ai soggetti beneficiari di iniziative di tirocinio formativo ed orientamento presso di essi, al fine di stimolare e facilitare l'ingresso di giovani tirocinanti nell'ambito di attività e mestieri tradizionali, a rischio di scomparsa per l'eccessivo tasso di burocratizzazione e gli elevati costi di "trasmissione" del mestiere;

- si propone di valutare l'elaborazione di una interpretazione autentica con riferimento a due aspetti relativi al contratto di apprendistato: la non computabilità del personale apprendista ai fini dell'organico utile ai fini dell'applicazione della legge n. 68 del 1999; la fine del periodo formativo da intendersi come ultimazione della

prestazione per la quale la lavoratrice è stata assunta anche ai fini delle previsioni in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità di cui al decreto legislativo n. 151 del 2001;

- al fine di dare il massimo incentivo ai datori di lavoro di assumere giovani e anche minorenni nell'ambito dell'apprendistato, si propone di abolire l'autorizzazione al lavoro per minori e adolescenti rilasciata dalla Direzione Territoriale del Lavoro e dell'ASL (articolo 6 della legge n. 977 del 1967) in quanto mero onere amministrativo inutile e eccessivamente oneroso per le aziende rispetto alle finalità di tutela e di controllo; a tal proposito si è rilevato che alcune DTL limitano anche la validità dell'autorizzazione a un determinato periodo, costringendo così i datori di lavoro a gravose richieste ripetitive ed esponendoli a sanzioni in caso di mera dimenticanza della scadenza. Si constata che all'interno del decreto legislativo n. 81 del 2008, l'articolo 28 prevede già una particolare attenzione nella valutazione dei rischi per gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari (per differenze di genere, all'età, alla provenienza, eccetera) e che il datore di lavoro è già obbligato per legge a rispettare tutte le maggiori incombenze in materia di sicurezza del lavoro (visita medica, orario di lavoro, eccetera) per una tutela sostanziale ed effettiva dei minorenni; pertanto, la sola autorizzazione non garantisce minimamente le tutele e scoraggia l'assunzione di giovani;

- si ritiene inoltre necessario ridefinire l'articolo 18 della legge 977 del 1967, che fissa l'orario di lavoro per i minori adolescenti in 40 ore settimanali e 8 ore giornaliere, mentre i bambini possono lavorare un massimo di 35 ore settimanali e 7 ore giornaliere. Il combinato disposto dell'articolo 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006, che eleva l'obbligo scolastico a 10 anni modifica implicitamente anche la definizione di bambino contenuta nell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge n. 977 del 1967 citata. Pertanto, il minore che svolge il decimo anno scolastico "nelle scuole professionali provinciali in abbinamento con adeguate forme di apprendistato, deve essere considerato bambino". Questo orientamento incide in maniera molto negativa per l'assunzione di apprendisti minorenni e a medio termine su tutto l'apprendistato nella provincia di Bolzano. Si segnala, in alternativa, l'opportunità di dirimere la questione in via interpretativa: l'articolo 1 della legge n. 977 del 1967 definisce il "bambino" come il minore che non ha ancora compiuto 15 anni di età o che è ancora soggetto all'obbligo scolastico. L'innalzamento dell'obbligo scolastico da 9 a 10 anni influisce solo sul secondo presupposto, ma non sul primo (avere compiuto 15 anni), che da solo è sufficiente per escludere che il minore sia inquadrabile come "bambino";

- nell'ambito del percorso di semplificazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi, si propone di introdurre per il settore specifico dell'edilizia una norma di interpretazione autentica che definisca e disciplini il licenziamento per fine cantiere e per esaurimento delle diverse fasi lavorative;

- può risultare altresì opportuno chiarire che nel caso di cessioni di appalto non trova applicazione integrale la disciplina dei licenziamenti collettivi (legge n. 223 del 1991, in particolare l'articolo 24) - anche in assenza di clausole sociali - al fine di evitare incertezze e oneri procedurali in capo al datore di lavoro cedente che conosce in un secondo momento il numero esatto di lavoratori non riassunti o riassunti a condizioni variate;

- si invita inoltre il Governo a valutare l'inserimento di una specifica previsione volta a chiarire che i contratti collettivi del settore dell'edilizia prevedono già per la categoria degli operai specifiche modalità di attuazione della disciplina contrattuale del *part-time*, necessaria in considerazione delle peculiarità che caratterizzano le attività edili, al fine di contrastare il ricorso improprio a tale tipologia contrattuale con l'individuazione di specifici limiti quantitativi relativi alle assunzioni di operai;

- al fine di arginare il consistente contenzioso sulla differenza dell'imponibile contributivo dei lavoratori in trasferta (articolo 51, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986) rispetto a quello previsto per i lavoratori trasfertisti (articolo 51, comma 6), la presente Commissione segnala l'opportunità di valutare l'introduzione di una norma di interpretazione autentica anche con riferimento al precitato comma 6 dell'articolo 51 del TUIR per chiarire il trattamento contributivo effettivamente applicabile ai trasfertisti;

- si propone, inoltre, di prevedere in via subordinata l'introduzione di una disposizione che stabilisca dei limiti temporali che definiscano in maniera inequivocabile il passaggio dalla trasferta occasionale alla trasferta abituale, con contestuale norma di interpretazione autentica che riconosca sino alla nuova disposizione l'applicabilità per tali fattispecie dell'articolo 51, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986;

- in relazione al lavoro accessorio la cui regolarizzazione attraverso i buoni prepagati rimane particolarmente complicata soprattutto per il datore di lavoro, si invita il governo a valutare le modalità con cui rendere agevole alle persone fisiche non professionali l'acquisto e la gestione dei voucher in modo da incoraggiare l'emersione di spezzoni lavorativi e valorizzare il ruolo delle associazioni imprenditoriali, anche mediante il tramite dei centri di servizio associativi;

- per ridurre le incertezze applicative connesse all'impugnazione amministrativa, si segnala l'opportunità di introdurre una disposizione di semplificazione per l'impugnazione dei verbali ispettivi che preveda, in particolare, termini uguali per qualsiasi fattispecie sanzionabile e sede unica per la proposizione dell'impugnazione;

- al fine di ridurre il contenzioso giudiziale, risulta opportuno non aggravare per le imprese la procedura relativa alle offerte di conciliazione prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 23 del 2015, valutando la

possibilità di ricomprendere i dati relativi alle offerte di conciliazione nei flussi di monitoraggio circa l'attività delle commissioni stabiliti dal protocollo di intesa intercorrente tra il Ministero del Lavoro e le commissioni istituite presso gli Ordini Provinciali dei Consulenti del Lavoro;

- risulterebbe opportuno intervenire sulla legge n. 689 del 1981 in materia di sanzioni amministrative, per ripristinare il principio giuridico del *ne bis in idem* più volte disatteso ed evitare che in caso di concorso di persone, si aprano spazi legislativi per un'indiscriminata moltiplicazione delle sanzioni, consentendo al tempo stesso l'applicabilità anche in materia di illeciti amministrativi del principio del *favor rei*; si dovrebbe, inoltre, valorizzare ulteriormente l'istituto della diffida e rivedere l'istituto del cumulo giuridico, così come definito dalla summenzionata legge, prevedendone l'applicazione senza che sia necessaria la proposizione di memorie difensive o l'emissione dell'ordinanza di ingiunzione;

- si segnala l'opportunità di prevedere per le imprese, attraverso un'apposita modifica del decreto legislativo n. 124 del 2004, l'introduzione di un diritto di interpello nei confronti del Ministero del Lavoro o degli enti previdenziali, sulla base degli stessi principi previsti per l'analogo diritto esercitabile in materia fiscale nei confronti dell'Agenzia delle Entrate.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLA RELATRICE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 176

L'11ª Commissione permanente,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

premesso che:

gli ampi criteri di delega consentono al legislatore delegato consistenti margini di intervento a fini di semplificazione e di razionalizzazione in una delle materie più segnate dalla complessità della regolazione;

la tutela di fondamentali interessi afferenti alla persona che lavora non si deve realizzare necessariamente con la moltiplicazione degli adempimenti da parte del datore di lavoro ma, in considerazione delle nuove tecnologie tra loro agevolmente interoperabili, soprattutto attraverso la evoluzione delle funzioni pubbliche e l'incoraggiamento di forme di responsabilità sociale delle imprese;

la tutela del lavoratore, anche per i primari profili della sicurezza, si produce ben di più creando una sostanziale tensione al risultato di ambienti sicuri piuttosto che mediante la inibizione di sanzioni connesse a violazioni formali;

in ogni caso il legislatore deve sempre ricordare la varietà dei datori di lavoro, dalla famiglia all'organizzazione più sofisticata, e dei lavori, da quelli più elementari a quelli più professionali, nonché dei luoghi in cui si realizzano, dalla abitazione del lavoratore all'industria 4.0; pertanto a diversità di condizioni non possono corrispondere omogeneità di regole e di adempimenti;

nel complesso, le misure più importanti sono subordinate all'emanazione di successivi decreti, rischiando di ritardare o vanificare la stessa operazione di semplificazione; in particolare, quelle relative alle materie della salute e sicurezza sul lavoro sono in larga parte di modesto impatto in termini di riduzione degli attuali notevoli adempimenti burocratici e formali, rivelandosi in alcuni casi interventi di ulteriore appesantimento degli adempimenti e delle sanzioni, nell'assenza di adeguati strumenti premiali per i comportamenti virtuosi;

considerato che:

è necessario un impegno maggiore per contemperare le ragioni connesse alla tutela del lavoro con quelle relative alla semplicità della gestione del rapporto di lavoro così da incoraggiare la propensione ad assumere, ferma restando la qualità del lavoro e dell'ambiente in cui si svolge;

risulta opportuno abbandonare l'approccio formalistico a favore di uno pratico e sostanziale, concependo norme specifiche, estremamente semplificate rispetto a quelle generali per le imprese con profili di rischio bassi e assimilabili agli ambienti domestici, anche al fine di completare il lavoro in corso in sede di attuazione della previsione del "decreto del fare", relativo all'identificazione dei settori "a basso rischio di infortuni e malattie";

risulta necessario riconfigurare in senso moderno le norme attualmente vigenti in materia di salute e sicurezza del lavoro, in un'ottica di incremento delle tutele accoppiata ad una vera semplificazione, anche attraverso una più coraggiosa opera di definizione dei comportamenti penalmente rilevanti e correlando le norme del presente schema di decreto con quelle già prodotte con il provvedimento dedicato al riordino dei rapporti di lavoro nelle prospettive di un Testo Unico semplificato;

si valuta positivamente l'esigenza di attualizzare al contesto economico e sociale odierno gli strumenti di

controllo sui lavoratori dipendenti, ancora rigorosamente tutelati dall'azione del Garante della protezione dei dati personali, dal momento che l'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori non tiene conto delle prospettive che lo sviluppo informatico e telematico può offrire; prospettive che non hanno mancato di coinvolgere anche le esigenze organizzative e produttive dell'impresa, come è avvenuto anche in altri ordinamenti (Regno Unito, Francia, Stati Uniti) e che sono valorizzate dalla Bozza di Regolamento Ue sulla protezione dati e dalla Raccomandazione del 1° aprile 2015 del Consiglio d'Europa (CM/Rec (2015)5).

esprime parere favorevole, invitando il Governo a valutare l'opportunità delle seguenti osservazioni:

- risulta opportuno espungere dal presente schema di decreto la norma di cui all'articolo 3 che prevede l'eliminazione del principio di gradualità nell'attuazione dell'obbligo di assunzione di una persona con disabilità per le imprese da 15 a 35 dipendenti in quanto suscettibile di produrre effetti opposti a quelli di inserimento lavorativo perseguiti dalla norma, con il concreto pericolo di aggravare ulteriormente la situazione delle piccole e medie strutture; parallelamente, in armonia con quanto previsto per le aziende con un tasso Inail superiore al 60 per mille, dovrebbe essere posto un obbligo di versamento al fondo sociale in funzione dell'esonero parziale;
- per le persone affette da forme gravi di disabilità soprattutto intellettiva, si suggerisce di utilizzare il fondo regionale per l'inserimento al lavoro anche al fine di attivare tirocini formativi anche presso imprese tradizionali, che tuttavia evolvano e possano essere confermati in continuo anche nello svolgimento di attività maggiormente tutelate, purché organizzate in modo continuativo e professionale, senza interruzioni che pregiudichino la fiducia e le competenze acquisite, pur ridotte;
- si suggerisce di concedere la possibilità di esercitare l'obbligo di assunzione anche presso i fornitori, dovendo l'obbligato assicurare al fornitore un congruo valore di commesse;
- il comma 3 dell'articolo 3 andrebbe riformato in quanto in esso è previsto che per i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione, la quota di riserva si computa esclusivamente con riferimento al personale tecnico-esecutivo e svolgente funzioni amministrative e l'obbligo di cui al comma 1 insorge solo in caso di nuova assunzione;
- nella materia dei lavoratori disabili si ritiene necessario stabilire con espressa previsione normativa che il momento temporale di computo della riserva stessa è corrispondente al 31 dicembre dell'anno precedente, in quanto la disciplina attuale non fissa un preciso momento per il calcolo dell'organico;
- con riferimento all'articolo 5 si ritiene necessario circoscrivere con maggiore puntualità gli ambiti oggetto di esclusione dal computo e di inserire un criterio di proporzionalità nelle procedure di sospensione in caso di crisi;
- il comma 3-*bis* dell'articolo 5 appare in ogni caso poco condivisibile in quanto pone ulteriori costi in capo al datore di lavoro già obbligato a versare premi Inail in relazione a tassi pari o superiori al 60 per mille;
- con riferimento all'articolo 6, comma 1, lettera a) si ritiene necessario chiarire che l'azienda che abbia fatto richiesta nominativa o numerica di avviamento agli uffici competenti o mediante la stipula delle convenzioni di cui all'articolo 11 si considera ottemperante ai fini dell'articolo 17;
- in materia di sospensione degli obblighi occupazionali di cui all'articolo 3 comma 5 della legge n. 68 del 1999, si ritiene necessario estendere tra le cause di sospensione stessa, l'intervento di cui ai fondi di solidarietà ex articolo 3 della legge n. 92 del 2012 così come riformati dallo schema di decreto in materia di ammortizzatori sociali; analoga sospensione dovrebbe essere estesa, così come già stabilito dalla circolare del Ministero del lavoro n. 22 del 2014, alle ipotesi nelle quali il datore di lavoro, avvalendosi delle procedure incentivanti all'esodo, previste dall'articolo 4, commi da 1 a 7-*ter*, della legge n. 92 del 2012, intenda procedere alla risoluzione del rapporto di lavoro con proprio personale dipendente al quale mancano non più di quattro anni al raggiungimento dell'età per il pensionamento di vecchiaia od anticipato;
- si ritiene opportuno estendere a norma imperativa quanto espresso dalla circolare n. 77 del 2001 del Ministero del lavoro, limitatamente al settore delle imprese di pulizia e servizi integrati, assicurando che nel caso di passaggio di appalto e di conseguente incremento del personale occupato alle dirette dipendenze dell'impresa subentrante, il numero dei lavoratori acquisito non sia considerato ai fini del computo della quota d'obbligo di lavoratori disabili; coerentemente con ciò, sarebbe auspicabile la pubblicazione di una disposizione normativa atta a regolare la causa di sospensione temporanea introdotta con circolare n. 2 del 2010 in riferimento alle imprese che assumono soggetti percettori di sostegno al reddito;
- il riferimento al pagamento del tasso di premio pari o superiore al 60 per mille dovrebbe intendersi poi al tasso indicato dal decreto ministeriale 12 dicembre 2000 e non al tasso specifico aziendale, che penalizzerebbe proprio le imprese che registrano andamenti infortunistici positivi o effettuano investimenti in prevenzione;
- si richiede che vengano assicurati in modo diffuso i controlli e applicate le sanzioni previste, senza eccezioni, anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni che oggi spesso disattendono gli obblighi previsti di inserimento lavorativo delle persone disabili;
- si suggerisce un più forte ruolo di coordinamento del Ministero rispetto al fondo regionale, oggi gestito con criteri troppo diversi a seconda delle diverse regioni;

- anche alla luce del processo di semplificazione telematica proposto anche in materia di tenuta del Libro Unico del Lavoro, si propone l'abolizione dell'obbligo di invio del prospetto disabili, in quanto i dati in esso contenuti possono essere ricavati utilmente dal flusso stesso. In via residuale tale obbligo potrebbe essere mantenuto nei casi di compensazione territoriale o aziende multilocalizzate con personale superiore ai 35 dipendenti;
- in riferimento alla banca dati del collocamento mirato prevista dall'articolo 8 (Modifica all'articolo 9 della legge 12 marzo 1999 n. 68), si ritiene che l'introduzione di un'ulteriore banca dati aumenti solamente gli oneri burocratici. Conseguentemente si propone la soppressione della lettera c) del comma 1;
- in materia di Libro Unico del Lavoro (articoli 14 e 15), le norme non sembrano cogliere le urgenze più evidenti quali l'eliminazione di taluni obblighi di registrazione non rilevanti o non richiesti dalla legge; a tal proposito sarebbe opportuno evitare il riporto di spese rimborsate già altrove tracciabili, eliminando l'obbligo di compilazione in relazione ai lavoratori somministrati, elaborando in maniera uniforme le tabelle di decodificazione delle causali per tutte le aziende e consentendo una più agevole consultazione da parte dei soggetti interessati di un unico archivio telematico standardizzato;
- si segnala l'opportunità di adottare modelli telematici di LUL, obbligatori per la tenuta delle informazioni relative alle operazioni del sostituto di imposta realizzate nel mese di riferimento per il singolo lavoratore a cui va riconosciuta la possibilità di ricevere il LUL per il tramite di posta elettronica sia certificata che ordinaria;
- non si comprende la finalità della previsione dell'adempimento previsto dall'articolo 14 consistente nel deposito dei contratti di secondo livello presso la Direzione Territoriale del Lavoro, fino ad ora richiesto per monitorare la concessione di benefici fiscali e contributivi;
- quanto alle nuove modalità di tenuta informatica del LUL (articolo 15), la Commissione invita il Governo a tenere in debito conto l'eventualità che alla data di avvio prevista (1° gennaio 2017), il sistema informatico non sia adeguatamente in grado di supportare le nuove modalità di tenuta sotto il profilo tecnico e organizzativo, pertanto sconsiglia di mettere in discussione l'attuale sistema vigente che ha trovato un faticoso equilibrio per operatori ed imprese; non si ravvisano inoltre indicazioni atte a chiarire che i soggetti abilitati alla trasmissione del flusso sono quelli individuati dalla legge n. 12 del 1979 e come la stessa trasmissione si raccordi con quella degli altri flussi, quali Uniemens e modello 770;
- si ritiene opportuno regolare le modalità di accesso ai dati relativi al LUL sia da parte degli organi ispettivi che dei soggetti interessati, raccordando le disposizioni previste alla normativa in materia di *privacy*;
- premesso che la nuova ridotta composizione della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (articolo 20, comma 1, lettera c)) altera il principio dell'effettiva rappresentanza delle categorie economiche, si segnala l'opportunità di integrarla con tre esperti che rappresentino le più importanti società scientifiche del settore (Medici del Lavoro e di Igiene Industriale, Igienisti Industriali, Impiantisti Industriali); si invita inoltre a valutare l'opportunità di inserire al suo interno anche un rappresentante dei mutilati e invalidi del lavoro;
- all'articolo 20, comma 1, lettera d), si rileva che la facoltà estesa alle Regioni e Province autonome di formulare quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro alla Commissione per gli interpellati non tiene conto del fatto che la stessa Commissione è composta, tra gli altri, da quattro rappresentanti delle Regioni e Province autonome, trovandosi in tal modo a rispondere a quesiti da essi stessi posti;
- per quanto riguarda le modifiche agli articoli 28 e 29 del Testo Unico sulla Sicurezza si segnala che:
 - contrariamente a quanto auspicabile, nessuna semplificazione è prevista in ordine alla redazione del documento per la valutazione dei rischi (DVR), la quale sarebbe opportuno avvenisse quantomeno in collaborazione con un medico del lavoro;
 - la previsione di rendere disponibili al datore di lavoro strumenti tecnici e specialistici (articolo 20, comma 1, lettera e)) per la riduzione dei livelli di rischio è indeterminata e non si accompagna a opportune misure premiali a favore delle imprese che volontariamente decidano di ricorrere a metodologie moderne e di comprovata efficacia a fini antinfortunistici; non appare inoltre chiaro il motivo per cui si richiami un'attività già svolta dall'INAIL, a seguito dell'incorporazione con l'ex ISPESL, senza alcun riferimento all'opportuno coinvolgimento delle organizzazioni datoriali, tra i soggetti chiamati a collaborare con l'Istituto in modo da garantire una positiva flessibilità in capo a chi sceglie le misure da mettere in atto;
 - si attribuisce agli Organismi paritetici la possibilità di erogare servizi di consulenza ed assistenza alle imprese, senza tuttavia alcun riferimento a un provvedimento di qualificazione degli Organismi stessi;
- la modifica all'articolo 34 del decreto legislativo n. 81 del 2008, oltre a rappresentare un possibile eccesso di delega, ponendosi in contrasto con gli intenti semplificatori, introduce nuovi costi per le piccole imprese; con riferimento alla possibilità per i datori di lavoro di svolgere direttamente i compiti di primo soccorso, nonché di prevenzione incendi ed evacuazione (articolo 20, comma 1, lettera g), punto 1)), è opportuno esplicitare nella formulazione della norma che essa sussiste senza il precedente limite previsto dei 5 dipendenti anche in caso di affidamento dell'incarico di responsabile del servizio di prevenzione e protezione internamente o esternamente all'azienda;

- anche l'eliminazione della possibilità di svolgere la visita medica pre-assuntiva (articolo 20, comma 1, lettera h)), rappresenta un vincolo aggiuntivo per molteplici aziende in tal modo subiscono un indubbio danno in termini organizzativi: la sua eliminazione – basata sull'erroneo presupposto che la previsione contenuta all'articolo 41 della possibilità della visita "preventiva" equivalga a quella "preassuntiva" - impedisce alle aziende di verificare l'idoneità alla mansione specifica della persona ancor prima della sua assunzione;
- a tal proposito può risultare opportuno, inoltre, valorizzare il ruolo "terzo" del medico competente (prendendo spunto dai modelli di legislazione in materia di salute e sicurezza di molti Paesi) e nuovi modelli di gestione delle attività affidate allo stesso nelle microimprese, con particolare riferimento al loro rapporto con medici di base e servizio sanitario;
- premesso che le modifiche all'apparato sanzionatorio (articolo 20, comma 1, lettera l) e articolo 22, commi 5 e 7) sono in contrasto con i principi di delega, in quanto violano il principio di proporzionalità tra l'entità della sanzione e la gravità dell'inadempienza in termini di potenziale incidenza sulla incolumità dei lavoratori, si invita a rivedere in diminuzione i massimali previsti; in relazione alle sanzioni per l'omessa o infedele registrazione sul LUL, le sanzioni sarebbe opportuno fossero proporzionate anche agli importi evasi od omessi oltre che al numero dei lavoratori;
- si segnala la necessità di precisare meglio alcuni aspetti del meccanismo sanzionatorio per contrastare il lavoro sommerso e irregolare, come il termine per la diffida, anche in relazione all'obbligo di mantenere in servizio per almeno tre mesi il lavoratore irregolare;
- si rende opportuno correggere nel presente schema di decreto l'irragionevole previsione di un trattamento sanzionatorio più gravoso e diverso introdotto per la somministrazione irregolare dal recente decreto legislativo n. 81 del 2015, prevedendo quanto meno un allineamento delle relative sanzioni a quelle previste in relazione al contratto a termine;
- la previsione sul cosiddetto "potere di disposizione" degli organi di vigilanza si pone in violazione rispetto ai principi di delega e come tale va abrogata; essa riporta il nostro ordinamento al primato dell'azione repressiva e della sanzione penale; rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 302-*bis* del decreto legislativo n. 81 del 2008 viene introdotto il principio che, ove nel Testo Unico non sia presente la norma di carattere cogente, l'adozione della buona prassi o della norma tecnica diventa di fatto obbligatoria, stante il potere di impartire disposizioni esecutive da parte dell'organo di vigilanza, con il conseguente rischio di comportamenti non omogenei sul territorio nazionale; si segnala, inoltre, che le relative sanzioni non sono ragionevolmente proporzionate alla gravità dell'inadempienza in termini di potenziale incidenza sulla incolumità dei lavoratori;
- il concetto di "malattia ritenuta professionale" all'articolo 21, comma 1, lett. b), punto 5) risulta poco chiaro e di difficile interpretazione, in quanto sembra estendere a qualunque medico l'obbligo della relativa denuncia all'Istituto delle "malattie ritenute professionali";
- si segnala la necessità che il termine di due giorni inerente all'obbligo di denuncia di infortunio previsto all'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 1965 trovi il giusto coordinamento con l'articolo 21, lettera b) del presente schema di decreto legislativo, in cui si introduce il certificato medico telematico; si rileva, inoltre, il mancato superamento della modalità tradizionale prevista per la trasmissione delle informazioni aggiuntive relative alla denuncia di infortunio *in itinere*;
- con riferimento all'articolo 23, si invita il Governo a valutare le considerazioni rese dal Presidente della autorità garante per la protezione dei dati personali e in particolare l'opportunità di estendere la sanzione penale (o anzi di codificarne una autonoma, visto che quella attualmente vigente è di carattere lieve e di natura contravvenzionale) alla violazione del comma III del nuovo articolo 4, che riguarda le condizioni di liceità dell'utilizzo dei dati dei lavoratori così raccolti;
- quanto alla possibilità di cessione dei riposi e ferie maturati al fine di assistere i figli minori per particolari ragioni di cura e assistenza (articolo 24), si rileva che con riferimento ad essa non sono disciplinati gli eventuali profili fiscali e contributivi; risulta inoltre opportuno precisare che la parte cedibile dei riposi e ferie è quella residua;
- in riferimento alle esenzioni dalla reperibilità in caso di assenza per malattia (articolo 25), risulta necessario circoscrivere con attenzione i casi in cui esse sono applicabili, in considerazione del fatto che in alcuni settori *labour intensive*, si cercano soluzioni attraverso la contrattazione collettiva per contrastare percentuali di assenteismo particolarmente alte;
- con riferimento all'articolo 26 in materia di dimissioni del lavoratore sarebbe opportuno introdurre un diritto di ripensamento a favore del lavoratore nei sette giorni successivi alla ricezione delle dimissioni da parte del lavoratore, in modo tale da creare le opportune condizioni di tutela per l'accertamento dell'effettiva volontà del lavoratore senza irrigidire ulteriormente le procedure e rinviare ad un successivo decreto l'individuazione delle modalità di trasmissione, gli *standard* tecnici e i dati richiesti;
- sempre con riferimento all'articolo 26 si propone l'introduzione della defiscalizzazione degli incentivi agli esodi volontari, intesi come tali anche quelli relativi a piani incentivanti concordati o non con le Organizzazioni Sindacali nel caso di licenziamenti collettivi disposti con il criterio della non opposizione, che si concludano con una conciliazione volontaria, per importi, a prescindere dal numero massimo delle mensilità dovute per legge,

entro il limite massimo di 200mila euro;

- si segnala, infine, nell'articolo summenzionato la presenza di un refuso normativo di riferimento (articolo 2, comma 1, lettera h)) che non risulta legato ad alcuna disposizione normativa;
- infine, con riferimento alle norme in materia di pari opportunità del Capo II del Titolo II del presente schema, risulta superfluo prevedere un obbligo per le imprese che occupano più di 100 dipendenti di presentare un rapporto biennale sulla situazione occupazionale (articolo 46 del decreto legislativo n. 198 del 2006), al fine di finanziare eventuali interventi di prevenzione delle disparità di trattamento, quando le informazioni sul computo della forza aziendale (occupata a qualsiasi titolo) cui il rapporto si riferisce risulta già ampiamente documentata dalle denunce periodiche fornite all'INPS;
- con particolare riferimento alle modifiche introdotte in relazione al Comitato Nazionale di Parità, si ritiene opportuno che il Comitato medesimo monitori, in un'ottica di trasparenza e miglioramento degli interventi esperibili, l'esito delle azioni positive poste in essere in attuazione dei compiti conferitigli.

In aggiunta alle semplificazioni previste dallo schema di decreto:

- al fine di meglio orientare l'azione della vigilanza pubblica obbligatoria, si segnala l'opportunità di delineare un sistema di vigilanza sussidiario, di stampo certificatorio, concentrato su materie oggetto di specifiche normative, facoltativo rispetto a quello obbligatorio del Ministero del Lavoro e degli enti previdenziali e assicurativi e affidato a soggetti competenti e responsabili, anche sotto il profilo disciplinare;
- si invita a valutare l'opportunità di sviluppare il generico riferimento dell'articolo 30, comma 4, decreto legislativo n. 81 del 2008 a un "idoneo sistema di controllo", prevedendo che nelle piccole e medie imprese il compito di vigilanza sul funzionamento del modello in materia di sicurezza del lavoro sia affidato ad un solo soggetto, anche esterno, dotato di adeguata professionalità e competenza nello specifico settore nonché di autonomi poteri di iniziativa e controllo;
- si ribadisce l'importanza di inserire un principio generale, valevole per tutte le amministrazioni e gli enti interessati, secondo cui la comunicazione delle informazioni (tanto quelle in materia di rapporti di lavoro, politiche attive e passive, formazione professionale, quanto quelle relative alle denunce previdenziali) debba farsi una sola volta e ad un unico soggetto, anche attraverso una maggiore tipizzazione delle stesse, un ricorso potenziato alle modalità telematiche e una più attenta armonizzazione e omogeneizzazione delle relative scadenze;
- al fine di operare una ricognizione delle procedure "sovraabbondanti" vigenti in Italia (purtroppo oggi sin troppo numerose) e da abrogare, potrebbe risultare opportuno identificare in maniera inequivocabile quali siano i livelli di regolazione da eliminare, in quanto non obbligatori rispetto allo scopo delle direttive comunitarie in materia di salute e sicurezza sul lavoro che vengono recepite nel nostro ordinamento;
- si propone di ridurre la mole di documenti tecnici e modelli per la trasmissione dei dati:
 - privilegiando un solo canale comunicativo, ad esempio il flusso UNIEMENS presso l'INPS per i dati relativi alle retribuzioni imponibili ai fini INAIL e le denunce previdenziali;
 - inserendo i dati relativi alla previdenza complementare e ai fondi assistenziali nel medesimo flusso di comunicazione sulla base di convenzioni tra fondi previdenziali privati ed INPS;
 - eliminando certificati quali quello di agibilità per le aziende dello spettacolo, dal momento che questo adempimento è unificabile con il sistema di regolarità contributiva (DURC) che interessa la generalità delle imprese iscritte all'INPS;
- in relazione alla verifica del reddito del lavoratore e della composizione del nucleo familiare per l'ottenimento dell'assegno per il nucleo familiare, si segnala l'opportunità di superare la modalità tradizionale di compilazione ed invio del modello ANF, sfruttando in maniera sinergica il collegamento già esistente tra l'INPS e l'Agenzia delle Entrate per l'accertamento contributivo legato al reddito;
- si invita il Governo a completare operazioni di semplificazione della normativa in materia di sicurezza del lavoro già parzialmente intraprese (ad esempio la soppressione parziale dei certificati di sana e robusta costituzione fisica e dei certificati di idoneità fisica o psicofisica all'impiego), nonché a semplificare ulteriormente il processo di valutazione dei rischi eliminando adempimenti inutili, come l'esposizione in cantiere della Notifica preliminare o il requisito della "data certa"(articolo 28 del decreto legislativo n. 81 del 2008) previsto per il Documento per la Valutazione dei Rischi (ed erroneamente per il piano operativo di sicurezza), che costituiscono una notevole complicazione burocratica per le imprese;
- si segnala la necessità di superare l'attuale regolamentazione in materia di rischi da interferenza, dando la possibilità al datore di lavoro di redigere il DUVRI o alternativamente di mettere a disposizione soggetti specificamente incaricati alla verifica degli aspetti organizzativi generali inerenti alle eventuali interferenze, in attuazione di quanto previsto dal piano di sicurezza e coordinamento, sostituendo nei settori a più alto rischio la modalità documentale con quella più efficace del controllo diretto da parte di un soggetto qualificato;
- si propone inoltre di completare l'attività di semplificazione della regolamentazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro ad elevata pericolosità riportate nell'allegato VII al decreto legislativo n. 81 del 2008, riservandole anche a soggetti privati equiparati agli enti pubblici e dotati di requisiti specifici e certificati;

- con riferimento ai controlli periodici e straordinari da parte del datore di lavoro sullo stato di conservazione ed efficienza ai fini di sicurezza delle stesse attrezzature sopra citate, si invita il Governo a valutare la possibilità di ridurre il periodo di tenuta dei relativi risultati da tre anni a un anno, sufficienti ai fini dei necessari controlli degli organi di vigilanza;
- anche al fine di ottimizzare l'interazione tra i diversi organi e di consentire, nella fase preliminare delle opere, una mappatura di tutti i lavori edili sul territorio, è essenziale consentire su scala nazionale l'invio telematico della notifica preliminare di cui all'articolo 99 del decreto legislativo n. 81 del 2008, anche alle Casse Edili nonché sanzionare il mancato aggiornamento;
- si invita a valutare l'opportunità di evitare in materia di sicurezza del lavoro negli appalti e nei cantieri la sovrapposizione di normative che sebbene distinte (per gli appalti endoaziendali e per i cantieri temporanei o mobili) possono ingenerare nelle imprese e nella giurisprudenza il dubbio circa la normativa applicabile; a tal proposito si raccomanda di definire meglio il campo di applicazione delle disposizioni di cui al Titolo IV del decreto legislativo n. 81 del 2008, puntualizzando che tale disciplina non opera in relazione a piccoli lavori la cui ridotta entità non ne giustifichi l'applicazione, fatta eccezione per le attività di cui all'allegato XI del summenzionato decreto;
- si raccomanda, inoltre, di valutare l'eliminazione – salvo alcune eccezioni, specificamente indicate – di tutte le procedure per mezzo delle quali l'azienda è tenuta ad ottenere nulla osta e autorizzazioni all'esercizio di attività economiche, senza che ciò determini il venir meno dei relativi obblighi di legge, consentendo al soggetto obbligato di "auto dichiarare" il possesso dei requisiti di legge o di rivolgersi a un professionista competente per il medesimo scopo;
- sul fronte della formazione in materia di sicurezza, sarebbe opportuno prevedere attività formative interne all'azienda o erogabili a distanza in modalità telematica, riducendo le stesse per le imprese a basso rischio e demandando l'individuazione dei principi fondamentali di tutti i percorsi formativi obbligatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro a un unico accordo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano. Si segnala, infine, la necessità di registrare nel nuovo fascicolo elettronico del lavoratore, altrove disposto, tutte le competenze che il lavoratore stesso ha acquisito nella sua vita lavorativa, evidenziando così le ulteriori competenze e necessità formative;
- si propone di ridefinire il criterio di basso, medio e alto rischio che determina anche le ore di formazione da erogare e che attualmente non corrisponde al reale rischio al quale sono esposti i lavoratori nei propri ambienti di lavoro, dal momento che esso si basa sulla mera suddivisione delle categorie economiche espresse nella tabella ATECO, senza tenere conto della quantità, intensità e interferenza dei rischi negli ambienti di lavoro, nonché della dimensione aziendale;
- con particolare riferimento alla valutazione del rischio rumore, si ritiene opportuno consentirne l'effettuazione tramite il ricorso alle banche dati sul rumore approvate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro;
- risulta essenziale semplificare la formazione, l'informazione e la portabilità della sorveglianza sanitaria, soprattutto nei riguardi dei lavoratori a tempo determinato e stagionali, di quelli operanti nel settore agricolo, turistico e alberghiero e di quei lavoratori le cui prestazioni presuppongano una permanenza di breve durata nel luogo di lavoro, nonché delegificare le modalità di esecuzione della stessa sorveglianza rinviando a raccomandazioni a livello scientifico in tema di significato, obblighi ed esiti;
- a tal proposito, l'articolo 41, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008 ne prevede l'effettuazione obbligatoria da parte del medico competente nei soli casi previsti dalle norme vigenti (oltre che su richiesta del lavoratore correlata a un rischio lavorativo). Conseguentemente, al di fuori di tali casi, la sorveglianza sanitaria da parte del medico competente non solo non è obbligatoria, ma è addirittura vietata in forza dell'articolo 5, comma 1 dello Statuto dei Lavoratori. Pertanto in casi spesso altamente delicati (esemplari i casi del lavoratore con sospetti disturbi psichici) il datore di lavoro è obbligato a seguire la complicata, laboriosa, spesso lenta, procedura della richiesta di accertamento al medico pubblico a norma dell'articolo 5, comma 3, Statuto Lavoratori. Si propone, perciò, di affidare al medico competente la sorveglianza sanitaria anche in questi casi (ad esempio, ogniquale volta la valutazione dei rischi ne evidenzia la necessità);
- per semplificare ulteriormente il ricorso al contratto a tempo determinato, nel rispetto del principio di buona fede oggettiva e correttezza, si segnala l'opportunità, relativamente all'esercizio del diritto di precedenza all'assunzione ai fini dell'utilizzo degli sgravi contributivi, di mantenere l'obbligo a carico del datore di lavoro di inserire l'apposita informativa sul suddetto diritto di precedenza all'interno del contratto individuale di lavoro;
- si propone di equiparare dal punto di vista delle tutele in materia di salute e sicurezza previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008 (articolo 3, comma 11) per i lavoratori autonomi anche ai soggetti beneficiari di iniziative di tirocinio formativo ed orientamento presso di essi, al fine di stimolare e facilitare l'ingresso di giovani tirocinanti nell'ambito di attività e mestieri tradizionali, a rischio di scomparsa per l'eccessivo tasso di burocratizzazione e gli elevati costi di "trasmissione" del mestiere;
- si propone di valutare l'elaborazione di una interpretazione autentica con riferimento a due aspetti relativi al contratto di apprendistato: la non computabilità del personale apprendista ai fini dell'organico utile ai fini

dell'applicazione della legge n. 68 del 1999; la fine del periodo formativo da intendersi come ultimazione della prestazione per la quale la lavoratrice è stata assunta anche ai fini delle previsioni in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità di cui al decreto legislativo n. 151 del 2001;

- al fine di dare il massimo incentivo ai datori di lavoro di assumere giovani e anche minorenni nell'ambito dell'apprendistato, si propone di abolire l'autorizzazione al lavoro per minori e adolescenti rilasciata dalla Direzione Territoriale del Lavoro e dell'ASL (articolo 6 della legge n. 977 del 1967) in quanto mero onere amministrativo inutile e eccessivamente oneroso per le aziende rispetto alle finalità di tutela e di controllo; a tal proposito si è rilevato che alcune DTL (come quella di Bolzano) limitano anche la validità dell'autorizzazione a un determinato periodo, costringendo così i datori di lavoro a gravose richieste ripetitive ed esponendoli a sanzioni in caso di mera dimenticanza della scadenza. Si constata che all'interno del decreto legislativo n. 81 del 2008, l'articolo 28 prevede già una particolare attenzione nella valutazione dei rischi per gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari (per differenze di genere, all'età, alla provenienza, eccetera) e che il datore di lavoro è già obbligato per legge a rispettare tutte le maggiori incombenze in materia di sicurezza del lavoro (visita medica, orario di lavoro, eccetera) per una tutela sostanziale ed effettiva dei minorenni; pertanto, la sola autorizzazione non garantisce minimamente le tutele e scoraggia l'assunzione di giovani;

- si ritiene inoltre necessario ridefinire l'articolo 18 della legge 977 del 1967, che fissa l'orario di lavoro per i minori adolescenti in 40 ore settimanali e 8 ore giornaliere, mentre i bambini possono lavorare un massimo di 35 ore settimanali e 7 ore giornaliere. Il combinato disposto dell'articolo 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006, che eleva l'obbligo scolastico a 10 anni modifica implicitamente anche la definizione di bambino contenuta nell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge n. 977 del 1967 citata. Pertanto, il minore che svolge il decimo anno scolastico "nelle scuole professionali provinciali in abbinamento con adeguate forme di apprendistato, deve essere considerato bambino". Questo orientamento incide in maniera molto negativa per l'assunzione di apprendisti minorenni e a medio termine su tutto l'apprendistato nella provincia di Bolzano. Si segnala, in alternativa, l'opportunità di dirimere la questione in via interpretativa: l'articolo 1 della legge n. 977 del 1967 definisce il "bambino" come il minore che non ha ancora compiuto 15 anni di età o che è ancora soggetto all'obbligo scolastico. L'innalzamento dell'obbligo scolastico da 9 a 10 anni influisce solo sul secondo presupposto, ma non sul primo (avere compiuto 15 anni), che da solo è sufficiente per escludere che il minore sia inquadrabile come "bambino";

- nell'ambito del percorso di semplificazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi, si propone di introdurre per il settore specifico dell'edilizia una norma di interpretazione autentica che definisca e disciplini il licenziamento per fine cantiere e per esaurimento delle diverse fasi lavorative;

- può risultare altresì opportuno chiarire che nel caso di cessioni di appalto non trova applicazione integrale la disciplina dei licenziamenti collettivi (legge n. 223 del 1991, in particolare l'articolo 24) - anche in assenza di clausole sociali - al fine di evitare incertezze e oneri procedurali in capo al datore di lavoro cedente che conosce in un secondo momento il numero esatto di lavoratori non riassunti o riassunti a condizioni variate;

- si invita inoltre il Governo a valutare l'inserimento di una specifica previsione volta a chiarire che i contratti collettivi del settore dell'edilizia prevedono già per la categoria degli operai specifiche modalità di attuazione della disciplina contrattuale del *part-time*, necessaria in considerazione delle peculiarità che caratterizzano le attività edili, al fine di contrastare il ricorso improprio a tale tipologia contrattuale con l'individuazione di specifici limiti quantitativi relativi alle assunzioni di operai;

- al fine di arginare il consistente contenzioso sulla differenza dell'imponibile contributivo dei lavoratori in trasferta (articolo 51, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986) rispetto a quello previsto per i lavoratori trasfertisti (articolo 51, comma 6), la presente Commissione segnala l'opportunità di valutare l'introduzione di una norma di interpretazione autentica anche con riferimento al precitato comma 6 dell'articolo 51 del TUIR per chiarire il trattamento contributivo effettivamente applicabile ai trasfertisti;

- si propone, inoltre, di prevedere in via subordinata l'introduzione di una disposizione che stabilisca dei limiti temporali che definiscano in maniera inequivocabile il passaggio dalla trasferta occasionale alla trasferta abituale, con contestuale norma di interpretazione autentica che riconosca sino alla nuova disposizione l'applicabilità per tali fattispecie dell'articolo 51, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986;

- in relazione al lavoro accessorio la cui regolarizzazione attraverso i buoni prepagati rimane particolarmente complicata soprattutto per il datore di lavoro, si invita il governo a valutare le modalità con cui rendere agevole alle persone fisiche non professionali l'acquisto e la gestione dei voucher in modo da incoraggiare l'emersione di spezzoni lavorativi e valorizzare il ruolo delle associazioni imprenditoriali, anche mediante il tramite dei centri di servizio associativi;

- per ridurre le incertezze applicative connesse all'impugnazione amministrativa, si segnala l'opportunità di introdurre una disposizione di semplificazione per l'impugnazione dei verbali ispettivi che preveda, in particolare, termini uguali per qualsiasi fattispecie sanzionabile e sede unica per la proposizione dell'impugnazione;

- al fine di ridurre il contenzioso giudiziale, risulta opportuno non aggravare per le imprese la procedura

relativa alle offerta di conciliazione prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 23 del 2015, valutando la possibilità di ricomprendere i dati relativi alle offerte di conciliazione nei flussi di monitoraggio circa l'attività delle commissioni stabiliti dal protocollo di intesa intercorrente tra il Ministero del Lavoro e le commissioni istituite presso gli Ordini Provinciali dei Consulenti del Lavoro;

- risulterebbe opportuno intervenire sulla legge n. 689 del 1981 in materia di sanzioni amministrative, per ripristinare il principio giuridico del *ne bis in idem* più volte disatteso ed evitare che in caso di concorso di persone, si aprano spazi legislativi per un'indiscriminata moltiplicazione delle sanzioni, consentendo al tempo stesso l'applicabilità anche in materia di illeciti amministrativi del principio del *favor rei*; si dovrebbe, inoltre, valorizzare ulteriormente l'istituto della diffida e rivedere l'istituto del cumulo giuridico, così come definito dalla summenzionata legge, prevedendone l'applicazione senza che sia necessaria la proposizione di memorie difensive o l'emissione dell'ordinanza di ingiunzione;

- si segnala l'opportunità di prevedere per le imprese, attraverso un'apposita modifica del decreto legislativo n. 124 del 2004, l'introduzione di un diritto di interpello nei confronti del Ministero del lavoro o degli enti previdenziali, sulla base degli stessi principi previsti per l'analogo diritto esercitabile in materia fiscale nei confronti dell'Agenzia delle Entrate.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI BAROZZINO, DE PETRIS, CERVellini, DE CRISTOFARO,
PETRAGLIA, STEFANO E URAS

SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 176

L'11ª Commissione, esaminato l'Atto n. 176, premesso che:

lo schema di decreto legislativo dà attuazione alle deleghe di cui art. 1, co. 3, 4, lett. g) z) e aa), 5, 6, 7, 9, lett. e) e l), e 11 della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (c.d. *Jobs Act*), recando interventi su materie diverse e dal contenuto non omogeneo;

con riferimento alla razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità (di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68) e degli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio, al fine di favorirne l'inclusione sociale, l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro, avendo cura di valorizzare le competenze delle persone (comma 4, lett. g)) si osserva che lo schema contiene disposizioni che solo apparentemente sembrano andare nella direzione di correggere alcuni dei limiti della legislazione vigente, nell'ottica di superare la discriminazione dell'*handicap* in ambito lavorativo;

in realtà, con l'introduzione della chiamata numerica per i disabili, lo schema introduce una norma contraria allo spirito e alla *ratio* della legge 68/1999: il passaggio dal sistema di collocamento obbligatorio o misto al collocamento mirato per i lavoratori disabili, rende arbitrario il collocamento delle persone con disabilità e penalizza quelle con disabilità grave; scompare in questo modo la pur limitata e residuale assunzione sulla base delle graduatorie delle liste speciali dei Centri per l'impiego stilata in base alle percentuali di gravità degli *handicap*, si incentiva una norma discriminatoria, che escluderà definitivamente i disabili più gravi;

la cancellazione dell'articolo 6 del presente schema diventa pertanto necessaria al fine di evitare che siano le aziende a scegliere direttamente il lavoratore disabile, con le evidenti conseguenze che tale possibilità potrà avere nei confronti delle disabilità più gravi;

nello schema di decreto legislativo manca inoltre un intervento di correzione della disciplina degli esoneri e delle esclusioni totali;

gli esoneri e le esclusioni vanno ricollocate nel rapporto tra mansione e lavoratore con disabilità. Secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità non esiste in assoluto il caso di una mansione non praticabile da una persona con disabilità. L'attuale disciplina recata dalla legge 68/1999 contiene disposizioni inapplicabili, ovvero margini ampi per ottenere l'esenzione da parte delle aziende. Il Governo era stato già delegato ad adottare un decreto legislativo che intervenisse anche su questo punto, ma la delega non è stata attuata;

con sentenza del 4 luglio 2013, la Corte di giustizia UE (Causa C-312/11) ha condannato l'Italia per non aver imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, venendo meno all'obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della direttiva 2000/78;

secondo la Corte di giustizia gli Stati membri devono stabilire un obbligo per i datori di lavoro di adottare provvedimenti efficaci e pratici (sistemando i locali, adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro o la ripartizione dei compiti) in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere a un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione, senza tuttavia imporre al datore di lavoro un onere sproporzionato. La Corte sottolinea che siffatto obbligo riguarda tutti i datori di lavoro. Non è sufficiente che gli Stati membri prevedano misure di incentivo e di sostegno, ma è loro compito imporre a tutti

i datori di lavoro l'obbligo di adottare provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete;

la Corte ha esaminato le varie misure adottate dall'Italia per l'inserimento professionale dei disabili e ha concluso che tali misure, anche ove valutate nel loro complesso, non impongono a tutti i datori di lavoro l'adozione di provvedimenti efficaci e pratici, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, a favore di tutti i disabili, che riguardino i diversi aspetti delle condizioni di lavoro e consentano loro di accedere ad un lavoro, di svolgerlo, di avere una promozione o di ricevere una formazione;

è indispensabile, ma di questo non vi è traccia nello schema in esame, che anzi reitera la disposizione sanzionata, che i motivi di esclusione o esonero siano definiti da un intreccio tra tipologia della disabilità, competenze del disabile e condizioni del lavoro. Solo in questo modo si può pervenire ad una tutela effettiva delle diverse tipologie di handicap, anche nel rispetto della normativa comunitaria e della Convenzione ONU, ratificata dall'Italia;

inoltre, gli interventi di cui all'articolo 1 sul collocamento mirato - secondo quanto riportato nella relazione illustrativa allo schema - "si pone in continuità con il "Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e dell'integrazione delle persone con disabilità", predisposto dall'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità e adottato con D.P.R. 4 ottobre 2013";

il comma 1 dell'articolo 1 stabilisce che entro 6 mesi, con decreti ministeriali, sono definite delle linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità sulla base di alcuni principi che provvede a dettare;

tuttavia, il comma 2 stabilisce che alle azioni stabilite dal comma 1 si provvede con le risorse finanziarie già previste a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il mancato stanziamento di risorse costituisce un problema a monte che determinerà con assoluta probabilità che gli interventi non potranno essere realizzati, in tutto o in parte;

in più, lo strumento giuridico delle linee guida, annoverabile tra le cosiddette "*soft law*", potrà incontrare problemi applicativi in quanto i suoi contenuti sono prevalentemente di competenza della potestà legislativa delle regioni. In mancanza di un coordinamento o di una modifica normativa, la fonte più debole (le linee guida) rischia di soccombere;

lo schema non prende neppure in considerazione la possibilità di costituire all'interno dei luoghi di lavoro, in linea con il Programma di azione biennale innanzi citato, un osservatorio per i lavoratori disabili che, in stretto raccordo con le organizzazioni sindacali aziendali, si occupi, con progetti personalizzati, dei singoli lavoratori con disabilità, utilizzando competenze specifiche per seguirli nella fase di avviamento e durante il percorso lavorativo, conciliandone altresì i tempi di cura e di lavoro;

si rileva, infine, anche l'assenza di connessione normativa tra lo strumento degli accomodamenti ragionevoli previsti dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con la legge n. 18/2009, e la banca dati sui posti di lavoro e nelle politiche della contrattazione decentrata e bilaterale;

con riferimento alle misure di semplificazione e razionalizzazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro si rammenta che la delega recata dal *Jobs Act* è incoerente con il resto delle deleghe e rappresenta una delle deleghe completamente in bianco contenute nella legge;

il quadro normativo che disciplina la materia della salute e sicurezza sul lavoro è articolato e complesso essendo stato oggetto di molteplici interventi legislativi che hanno trovato un punto di sintesi nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, con cui si è dettata la normativa quadro - anche in recepimento della normativa comunitaria - per il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che si erano succedute negli anni;

gli interventi recati dal decreto legislativo sono stati profondi e importanti a fronte di continui fatti tragici, emblematici del ripetersi di gravi infortuni sul lavoro, frutto spesso di procedure di sicurezza mai implementate o eseguite o della violazione di regole elementari di prudenza, tanto nella grande quanto nella piccola impresa e nel pubblico impiego;

dal momento dell'entrata in vigore del testo unico numerose novelle legislative hanno modificato il testo affastellando interventi occasionali che disarticolano il sistema introdotto e producono una perdita efficacia delle misure previste. Queste modifiche sono passate sempre sotto il nome di 'semplificazioni', ma si tratta di una mistificazione;

l'impianto del testo unico appare coerente e completo; nondimeno sono opportune interventi di manutenzioni laddove l'indagine conoscitiva riscontri, tra le altre, inefficienze, prassi burocratiche e duplicazioni di interventi. L'importante è che le novelle sia il risultato di un intervento organico, rispettoso delle regole tecniche che in questo ambito hanno preponderanza e con una partecipazione ampia;

l'intervento attuato dal Governo nello schema non sembra andare in questa direzione, mancando di organicità e di una visione del complesso mondo della sicurezza nei luoghi di lavoro;

inoltre vi sono alcune disposizioni i cui limiti sono evidenti anche in assenza di un esame complessivo della materia disciplinati dal decreto legislativo 81 del 2008. Ad esempio, il comma 1, lettere b) e c) modificano la composizione del Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale

delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro. In particolare sono ridotti da 10 a 6 i rappresentanti dei sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro. Tale riduzione non risponde a una logica di semplificazione, considerato peraltro che la partecipazione alla commissione è a titolo gratuito, ma si traduce in una minore partecipazione democratica delle organizzazioni sindacali. Inoltre, è di palmare evidenza l'assenza nel Comitato di una rappresentanza di associazioni scientifiche e tecniche;

si prevede che, in attesa del decreto interministeriale in cui si definiscono le regole tecniche per la realizzazione ed il funzionamento del S.I.N.P. (nonché le regole per il trattamento dei dati), restino in vigore le sole disposizioni del testo unico relative ai registri degli esposti ad agenti cancerogeni e biologici, e non più anche quelle relative al registro infortuni. Tale disposizione è sbagliata dal momento che fino all'entrata in vigore del S.I.N.P. è necessario mantenere il registro infortuni, pena l'impossibilità di riscontro dei dati aziendali sugli infortuni;

infine, si prevede l'adozione di due specifici decreti che dovranno adottare le modalità di effettuazione della valutazione dei rischi e la disciplina relativa all'abilitazione e conduzione dei generatori di vapore. Tuttavia, non viene fissato un termine entro il quale i richiamati decreti dovranno essere emanati, con il rischio di procedere alle calende greche;

con riferimento all'articolo 21, che novella alcune disposizioni sulla disciplina sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, il comma 1 reca alcune modifiche alla procedura di denuncia di infortunio sul lavoro o malattia professionale (comma 1, lettera b), anche con riferimento alla specifica denuncia all'autorità locale di pubblica sicurezza per ogni infortunio sul lavoro che abbia per conseguenza la morte o l'inabilità al lavoro per più di 3 giorni (comma 1, lettera c). A tal proposito non si condivide la scelta di sostituire l'attuale sistema di comunicazione e denuncia all'autorità di pubblica sicurezza secondo le modalità attualmente previste perché essa consente di aver riscontro degli accadimenti e delle eventuali violazioni che li hanno causati. Inoltre, non è chiara la logica che alla lettera b) non prevede il rilascio di una copia del certificato al lavoratore;

l'articolo 21, comma 1, lettera d), modifica la procedura inerente l'obbligo, per l'I.N.A.I.L., di trasmettere telematicamente, mediante il S.I.N.P., a determinati organismi ed autorità i dati relativi alle denunce di infortuni sul lavoro mortali e di quelli con prognosi superiore a 30 giorni, in particolare disponendo l'utilizzo dello strumento della cooperazione applicativa. Con la modifica apportata le Direzioni territoriali devono procedere all'inchiesta solo se richiesto dal lavoratore infortunato, da un parente o dall'INAIL. Tale novella appare in una certa gravità, dal momento che trattandosi di eventi gravi o mortali è necessario continuare a svolgere l'inchiesta d'ufficio e nel più breve tempo possibile, non oltre trenta giorni, come previsto dalla legislazione infortunistica vigente;

con riferimento agli strumenti di controllo a distanza, l'articolo 23 dello schema introduce una disciplina che viola la dignità e la riservatezza dei lavoratori, in dispregio della delega assegnata. L'eccesso di delega e la violazione della Costituzione sono evidenti;

la delega contenuta nell'articolo 1, comma 7, lett. f), del *Jobs Act* contiene il seguente criterio direttivo: "revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e temperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore";

il contenuto della delega è chiaramente delimitata alla regolamentazione dei "controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro" per adattare la disciplina alle nuove tecnologie. In nessun modo la delega autorizza il Governo a modificare o rimuovere il divieto di controlli a distanza dei lavoratori. A meno che il Governo non intenda in maniera abnorme che i lavoratori siano "strumenti di lavoro";

in più la delega stabilisce che i controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro devono temperare "le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore". Tale precisazione pone comunque dei limiti quando i controlli sugli impianti possono coartare la dignità e la riservatezza dei lavoratori;

che questa sia l'interpretazione corretta è comprovato anche dall'esame dell'iter parlamentare del *Jobs Act*. La delega in materia di revisione della disciplina dei controlli a distanza è stata inserita con emendamento nel testo nel corso dell'esame in prima lettura al Senato dell'A.S. 1428. L'intento dell'emendamento era chiaramente quello di abrogare il divieto di controlli a distanza dei lavoratori. Tuttavia, la *ratio legis* è stata rovesciata alla Camera (A.C. 2660) e poi così approvata definitivamente al Senato in terza lettura, prevedendosi che l'oggetto della delega è costituito unicamente dall'adeguamento della disciplina per permettere il controllo sugli impianti e sugli strumenti di lavoro e non più sui lavoratori;

il testo a fronte che qui si riporta chiarirà il punto dell'eccesso di delega nel quale è incorso il Governo:

Testo originario della lettera, introdotta con emendamento al Senato nel corso della prima lettura	Testo (definitivo) come emendato alla Camera da emendamento 1. 545. (Nuova formulazione) Gnecci, PD
--	--

revisione della disciplina dei controlli a distanza, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore.

revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore.

il Governo pertanto non è stato delegato ad abrogare, come invece intende fare, il primo comma dell'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori che reca il divieto di utilizzare "impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività del lavoratore". L'articolo 23 viola palesemente la Costituzione;

eventuale riconoscimento, compatibilmente con il diritto ai riposi settimanali ed alle ferie annuali retribuite, della possibilità di cessione fra lavoratori dipendenti dello stesso datore di lavoro di tutti o parte dei giorni di riposo aggiuntivi spettanti in base al contratto collettivo nazionale in favore del lavoratore genitore di figlio minore che necessita di presenza fisica e cure costanti per le particolari condizioni di salute (comma 9, lettera e));

l'articolo 24 dello schema prevede la possibilità per i lavoratori di cedere a titolo gratuito i riposi e le ferie maturati ad altri lavoratori che assistono figli minori in particolari condizioni di salute. Le esigenze di solidarietà protette da questa disposizione sono di estremo rilievo sociale, ma proprio per tale ragione occorre che a farsene carico sia la contrattazione con misure relative all'ampliamento della possibilità di conciliazione tra tempi di vita e lavoro, che il Governo deve supportare anche economicamente;

l'articolo 24 è anche gravato da eccesso di delega. Infatti, si stabilisce che la cessione a titolo gratuito dei riposi e delle ferie possa avvenire esclusivamente fra lavoratori impiegati in mansioni di pari livello e categoria, cosa non prevista dalla delega. Tale previsione di cessione esclusiva tradisce il vero spirito della norma che è volta a favorire la solidarietà fra i lavoratori di un'azienda, a prescindere dai livelli e dalle categorie di appartenenza;

con riferimento alla delega in materia di semplificazione e razionalizzazione degli organismi, delle competenze e dei fondi operanti in materia di parità e pari opportunità nel lavoro e riordino delle procedure connesse alla promozione di azioni positive di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, non è accettabile la scelta di depotenziare la figura delle consigliere e dei consiglieri di parità;

ciò rappresenta un brutto segnale per l'Italia, dove i dati relativi al IV semestre 2014 segnalano che mentre l'occupazione maschile è al 64,8 per cento, quella delle donne è al 47,2 per cento, con una differenza tra i sessi del 17,6 per cento e con una media di occupazione femminile nazionale che è la seconda più bassa in Europa;

la riforma della figura delle consigliere e dei consiglieri di parità dovrebbe mirare a rinforzarne l'ufficio e a dotarlo di maggiore autonomia, garantendo la nomina di persone di comprovata capacità e professionalità nel settore delle pari opportunità;

al contrario, invece, nello schema del decreto delegato si prevede che con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si riduca il numero delle consigliere di parità per ragioni di mera cassa, utilizzando il cattivo argomento del funzionamento "a macchia di leopardo" dell'attività svolta sul territorio;

mentre si prevede una procedura di valutazione comparativa per la nomina delle consigliere e consiglieri di parità regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta, tale procedura non è invece richiesta che la nomina della consigliera o del consigliere nazionale di parità (articolo 31, comma 1, lettera a) che diventa ad ogni effetto subordinata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e condizionata dalla politica;

infatti, l'attività della consigliera nazionale di parità diventa subordinata alla programmazione annuale del Ministro del lavoro, nel cui limitato ambito può determinare le priorità d'intervento e i programmi di azione e lo svolgimento di inchieste indipendenti e la pubblicazione di relazioni indipendenti e raccomandazioni in materia di discriminazioni sul lavoro diviene una facoltà (e non un obbligo), ma viene introdotto l'obbligo di avvalersi, per le predette inchieste e relazioni, delle strutture del Ministero del lavoro e dei relativi enti strumentali;

non è neppure chiara la ragione per la quale alla nomina delle consigliere non si applica la disposizione secondo cui le nomine conferite dal Governo o dai Ministri nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura o nel mese antecedente lo scioglimento anticipato delle Camere possono essere confermate, revocate, modificate o rinnovate entro sei mesi dal voto sulla fiducia al Governo (c.d. *spoil system*). Considerato il depotenziamento della Consigliera è più facile supporre che si vogliano garantire le scelte di comodo, piuttosto che garantire l'autonomia della figura;

anche le funzioni e i compiti delle consigliere e dei consiglieri di parità regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta sono ridimensionate;

infine, le disposizioni in materia di semplificazione e razionalizzazione degli organismi, delle competenze e dei fondi operanti in materia di parità e pari opportunità nel lavoro presentano violano la delega, laddove dispongono, in riferimento ad alcune procedure, un ridimensionamento del ruolo del Ministro delle pari opportunità. Infatti, la delega prevede che la semplificazione in materia di pari opportunità avvenga "ferme restando le funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di parità e pari opportunità". Al contrario, lo schema di decreto legislativo elimina il concerto del Ministro per le pari opportunità: 1) per la

nomina delle consigliere di parità degli enti territoriali (art. 31, che modifica l'art. 12, commi 3 e 4, del codice delle pari opportunità); 2) per l'emanazione del provvedimento di decadenza della consigliera di parità che abbia omesso o ritardato la presentazione del rapporto annuale sull'attività svolta (art. 33, che modifica l'art. 15 del codice delle pari opportunità); 3) per la predisposizione delle convenzioni-quadro con gli enti territoriali (art. 34, che modifica l'art. 16 del codice delle pari opportunità); 4) per l'emanazione del decreto sulle spese della consigliera nazionale di parità.

Per la presentazione della relazione al Parlamento sulla parità e pari opportunità sul lavoro, l'intesa con il Ministro delle pari opportunità è sostituita da un parere (articolo 38, che modifica l'articolo 20 del codice delle pari opportunità);

da ultimo, con riferimento alla modifica della composizione, il funzionamento e i compiti del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, appare privo di ratio l'aver eliminato dal numero dei soggetti che partecipano alle riunioni del Comitato, senza diritto di voto, i rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità, che hanno specifica competenza in materia e quello del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, che certamente un ruolo importante dovrebbe avere nella costruzione di azioni di superamento delle disuguaglianze in campo lavorativo;

anche la riduzione del numero degli esperti, da 6 a 3, appare senza *ratio*. Senza di loro la Commissione aumenta la sua consistenza burocratica e, senza dubbio, riduce la sua efficacia nelle funzioni che le sono affidate;

esprime parere contrario

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLA SENATRICE BENCINI SULL' ATTO DEL GOVERNO N. 176

La 11ª Commissione del Senato,

in sede d'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità (A.G. 176);

considerato che:

lo schema di decreto, nonostante gli ampi criteri di delega facessero presupporre dei consistenti interventi su aspetti di fondamentale interesse, nel suo complesso risulta di modesto impatto;

con riferimento alle disposizioni riguardanti l'inserimento mirato delle persone con disabilità si segnala come da esse sorga l'obbligo di assunzione dei lavoratori disabili in un momento anteriore rispetto alla precedente normativa; ciò in quanto viene meno il principio di gradualità nell'attuazione dell'obbligo di assunzione di una persona disabile (per le imprese da 15 a 35 dipendenti) che subordina l'insorgenza di tale obbligo alle nuove assunzioni. Una scelta del genere mal si concilia con la tanto auspicata crescita delle nostre aziende e rischia di appesantire le PMI;

gli articoli da 14 a 19 sono diretti a dare attuazione a quanto disposto dalla legge delega (articolo 1, commi 5-6, L. 183/2014) sulla definizione di norme di semplificazione e di razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti, a carico di cittadini e imprese, relativi alla costituzione ed alla gestione dei rapporti di lavoro. Al riguardo, occorre rendere le tecnologie effettivamente ed agevolmente interoperabili tra loro affinché possa parlarsi di reale agevolazione ed ottimizzazione degli adempimenti a carico delle imprese e considerare, pertanto, positivamente le modifiche introdotte;

appare sicuramente positiva la disposizione (art. 24) che introduce la possibilità per i lavoratori, nei modi stabiliti dai contratti collettivi nazionali, di cedere a titolo gratuito i riposi e le ferie maturati ad altri lavoratori dipendenti dallo stesso datore di lavoro al fine di consentire a questi ultimi di assistere i figli minori che per le particolari condizioni di salute necessitano di cure costanti. Si riduce, però, senza comprenderne il motivo, la platea dei soggetti interessati; essi, infatti, devono essere impiegati in mansioni di pari livello o categoria per poter operare la cessione suddetta;

considerato, inoltre, che:

nel complesso, le norme del Capo III sono in larga parte di poco impatto in termini di riduzione degli attuali notevoli adempimenti burocratici;

si registra un'ulteriore perdita di *chance* dato che il Capo III del Titolo I (articoli 20-22) interviene sulla disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro (articolo 20) senza accogliere, in alcun modo, le istanze legate alla modifica, tanto attesa, del Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro (D.Lgs. 81/2008). Vi è, invero, la necessità, già da molti anni, di colmare una lacuna normativa attraverso quelle integrazioni utili a creare un'area specifica sul rischio organizzativo nonché rendendo di fatto operativi i processi ivi delineati. Ci si

riferisce in particolare, al disagio da lavoro, al disadattamento lavorativo, ai rischi psico-sociali derivanti da fenomeni quali il *mobbing*. L'attuale quadro di riferimento è derivazione prettamente giurisprudenziale e ruota attorno alla sopravvenuta necessità, rilevata per l'appunto dalla giurisprudenza, di una tutela più ampia dei diritti della persona-lavoratore la quale, parte debole del rapporto di lavoro intercorrente, può essere costretta a subire un reiterato comportamento illecito;

tra le cause del *mobbing* vanno annoverate, invero, le carenze che a livello organizzativo interno, partendo da una inesperta direzione fino a giungere ad una cattiva informazione e formazione verso i dipendenti, sovrapponendosi tra loro portano ad una cronicizzazione delle stesse e, pertanto, a conseguenze rilevanti per il tessuto sociale ed economico di riferimento. A tal proposito, dunque, si era in attesa del rafforzamento della dimensione qualitativa delle politiche sulla salute e la sicurezza attraverso l'attuazione effettiva di tutte quelle procedure, già esistenti, atte a prevenire, o comunque a contrastare, l'insorgenza di fenomeni quali il *mobbing*; ed ancora, dal punto di vista psicologico, il concetto di "salute" della persona è da intendersi in una concezione più ampia rispetto a quelle delle categorie mediche classiche. Nel definire l'equilibrio psico-fisico - e quindi la salute della persona - entrano in gioco anche quei fattori che attengono allo scambio tra individuo ed ambiente. Pertanto, concetti quali stress, ansia, benessere, capacità lavorativa, qualità della vita acquisiscono significato in rapporto al mondo relazionale del soggetto e non sono strutturalmente dati una volta per tutte. I dati raccolti propendono per la valorizzazione della "dimensione aziendale" nel senso di un controllo effettivo sulla stessa e della effettiva operatività di tutti gli strumenti previsti dalla nostra legislazione a tutela del lavoro. I temi della formazione e della valutazione dei rischi risultano, invece, del tutto assenti nello schema di decreto *de quo*;

occorre non dimenticare come la crisi economica, alla quale si accompagna conseguentemente la precarietà dell'impiego, in particolare tra le donne, crei condizioni propizie alla pratica di varie forme di violenza morale/molestie;

ed ancora, le istanze europee sul punto vengono nuovamente disattese in quanto, più di una volta e già da lungo tempo (2001), gli Stati membri sono stati esortati ad approfondire lo studio del fenomeno, a rivedere e, se del caso, a completare la propria legislazione sotto il profilo della lotta contro il *mobbing*. Ed ancora, ad imporre alle imprese, ai pubblici poteri nonché alle parti sociali l'attuazione di politiche di prevenzione efficaci, la messa a punto di un'informazione e di una formazione dei lavoratori dipendenti, delle parti sociali e dei medici del lavoro, sia nel settore privato che nel settore pubblico, sottolineando, altresì, l'importanza dell'ampliamento della responsabilità del datore di lavoro in ordine alla messa in atto di misure sistematiche atte a creare un ambiente di lavoro soddisfacente;

è, pertanto, necessario proseguire nel processo complessivo di rivisitazione e di ammodernamento delle regole della sicurezza avendo a riferimento in particolare il decreto legislativo n. 81 del 2008 e tenendo conto del fatto che vi sono ancora alcuni elementi, previsti in quel decreto, che devono essere completati ed altri semplificati per evitare testi formalisticamente sovrabbondanti quanto sostanzialmente inutili. Bisognerebbe, pertanto, contribuire a semplificare la legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, a ridurre gli oneri amministrativi e coordinare i piani di ricerca e di prevenzione con i piani di politica industriale, di politica ambientale e di politica sanitaria;

considerato, inoltre, che:

le modifiche all'apparato sanzionatorio, previste dall'articolo 20, comma 1, lettera l) sono in contrasto con i principi di delega. Vengono, infatti, colpite indiscriminatamente inadempienze formali e sostanziali senza proporzione tra l'entità della sanzione e la gravità dell'inadempienza in termini di potenziale effetto sui lavoratori interessati;

la prevista abrogazione dell'articolo articolo 41, comma 2, lettera *e-bis*, del D.Lgs. 81/2008 costituisce un vincolo aggiuntivo per le aziende (art. 20, comma 1, lettera h). Ed invero, la disposizione in questione era stata introdotta nel 2009 proprio allo scopo di permettere alle aziende di far effettuare la visita medica preventiva per l'accertamento dell'idoneità alla mansione anche in fase pre-assuntiva. Una tale scelta non risponde, pertanto, ad alcuna esigenza di semplificazione come, invece, si richiede nei criteri di delega;

si riduce sensibilmente la qualità del lavoro e dell'ambiente in cui si svolge. Ed invero, già con l'A.G. 158, con riferimento al demansionamento, si è prevista la dequalificazione unilaterale in virtù "di modifica degli assetti organizzativi che incidono sulla posizione del lavoratore" a fronte della mancanza, però, di qualsivoglia tipo di parametro oggettivo, a cui si aggiunge l'assenza di qualsivoglia contemperamento dell'interesse dell'impresa all'utile assunzione del personale con l'interesse del lavoratore alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economica, prevedendo limiti alla modifica dell'inquadramento, così come contenuto, invece, nella disciplina di delega;

si registra, poi, un'ulteriore retrocessione in termini di tutela dei lavoratori laddove lo schema di decreto *de quo* interviene in materia di controlli a distanza del lavoratore. Al riguardo, si ricorda come il potere di controllo, attribuito al datore di lavoro e mediante il quale verificare l'esatto adempimento degli obblighi gravanti sul dipendente, non è assoluto ma incontra come limite la necessità che esso sia esercitato in modo tale da non ledere diritti fondamentali del lavoratore, come la dignità e la riservatezza. L'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori (L. 300/1970) vieta espressamente (comma 1) l'utilizzo di impianti audiovisivi e di altre

apparecchiature che abbiano quale finalità determinante il controllo a distanza dell'attività lavorativa. Nel caso in cui l'installazione di impianti ed apparecchiature, dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dei lavoratori, sia giustificata da esigenze organizzative, produttive ovvero di sicurezza del lavoro, il comma 2 subordina la legittimità dell'installazione al previo accordo con le R.S.U., mentre in mancanza di accordo è necessaria l'autorizzazione della Direzione territoriale del lavoro competente. Il comma 4 prevede che contro i provvedimenti della Direzione territoriale del lavoro il datore di lavoro, le rappresentanze sindacali aziendali (o, in mancanza di queste, la commissione interna) oppure i sindacati dei lavoratori di cui al successivo articolo 19, possono ricorrere, entro 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento, al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale;

lo schema di decreto in esame, all'articolo 23, introduce una nuova disciplina in materia sostituendo l'articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori. La nuova disposizione è volta a dare attuazione al criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 7, lettera f), della legge delega n.183/2014 ove si prevede la "revisione della disciplina dei controlli a distanza, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore". Seppure la norma risponda all'esigenza di aggiornare i sistemi di controllo adattandoli al contesto economico e sociale moderno, la modifica così introdotta suscita forti perplessità laddove estende i presupposti per l'utilizzo di strumenti dai quali derivi anche la possibilità di un controllo a distanza dei lavoratori consentendoli non solo per esigenze organizzative e produttive, o per la sicurezza del lavoro (come previsto dalla normativa vigente), ma anche per la tutela del patrimonio aziendale. Orbene, è di tutta evidenza come il concetto di patrimonio aziendale sia a dir poco ampio e foriero di innumerevoli interpretazioni;

ed ancora, per l'utilizzo degli strumenti che servono al lavoratore per rendere la prestazione lavorativa e degli strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze non è più richiesto che ricorrano i presupposti suddetti, né è necessario il previo accordo sindacale (o l'autorizzazione ministeriale); così come viene soppressa la norma che attualmente consente l'impugnazione delle decisioni dell'Ispettorato del lavoro in ordine all'installazione e all'utilizzo degli strumenti. Si prevede, inoltre, che tutte le informazioni raccolte dal datore di lavoro (comprese quelle di cui al comma 2, per le quali non è più necessario il previo accordo sindacale o l'autorizzazione ministeriale) siano utilizzabili a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro, e dunque anche ai fini di contestazione disciplinare, purché venga data adeguata informazione al lavoratore circa le modalità d'uso degli strumenti e delle modalità di effettuazione dei controlli e che venga rispettata la normativa vigente in materia di tutela della *privacy*;

considerato, infine, che:

in mancanza di qualsiasi forma di tutela reale si rischia concretamente di alimentare atteggiamenti ritorsivi e, pertanto, riconducibili al fenomeno del *mobbing*, oramai dilagante e che, sino ad oggi, il legislatore continua, senza spiegazione alcuna, a sottovalutare se non ad incentivare;

si ritiene lo schema di decreto in esame carente in maniera considerevole, lontano dalla ricerca del benessere in ambito lavorativo, con conseguente peggioramento della qualità del lavoro e dell'ambiente in cui esso si svolge, nonché condizionante in termini negativi sulla produttività

esprime parere contrario.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI CATALFO, PUGLIA E PAGLINI SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 176

La commissione 11ª del Senato,

in sede d'esame dello Schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità (AG 176)

premessi che:

in generale, la redazione del provvedimento in esame appare caratterizzata da una totale asistematicità: esso si caratterizza infatti come una mera raccolta, priva di omogeneità e coerenza, di una serie di interventi su una pluralità di tematiche assai diverse tra loro;

considerato che:

per quanto concerne le disposizioni di cui al Titolo I dello schema di decreto in esame, censurabile appare la disposizione di cui all'articolo 6, che modifica il comma 1 dell'art 7 della legge 68/99 stabilendo l'assunzione delle persone con disabilità per chiamata nominativa generalizzata da parte dei datori di lavoro;

la normativa risultante a seguito della modifica citata sembra compromettere il recepimento delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b) della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, il quale stabilisce che:

a) *"sussiste discriminazione diretta quando, sulla base di uno qualsiasi dei motivi di cui all'articolo 1, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga";*

b) *"sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone, a meno che":*

infatti, con riferimento alla chiamata nominativa e all'assunzione diretta si ritiene che esse, anche se apparentemente neutre, possano essere foriere di una serie di discriminazioni per i soggetti portatori di diverse fattispecie di disabilità gravi, per via del verificarsi di differenti trattamenti che potrebbero sussistere al momento della selezione di tali soggetti per l'accesso al medesimo posto di lavoro vacante;

la discriminazione che si verrebbe a generare non sarebbe, in ogni caso, compensata dalle disposizioni di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b) che prevedono un incentivo:

a) *"nella misura del 70 per cento della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per ogni lavoratore disabile [...] che abbia una riduzione della capacità lavorativa superiore al 79 per cento[...]"*

b) *"nella misura del 35 per cento della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali, per ogni lavoratore disabile [...] che abbia una riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67 per cento e il 79 per cento[...]"*

a tal proposito sarebbe preferibile che l'incentivo previsto fosse graduato in maniera progressiva e proporzionata al grado di disabilità del soggetto, in quanto è assai probabile che sarebbero le disabilità più gravi a subire maggiori discriminazioni;

la disposizione di cui all'articolo 6 rischia di svuotare lo stesso spirito della legge 68/99 traducendosi di fatto in una gestione clientelare delle assunzioni in quanto il datore di lavoro utilizzerà come unico criterio quello della propria convenienza, costringendo la persona con disabilità a cercare di ottenere come favore quello che invece è un diritto;

la scarsa efficacia della legge attuale e le sue lacune non possono giustificare in alcun caso il sostegno a un articolo di legge che concede carta bianca ai datori di lavoro per procedere all'assunzione con chiamata nominativa delle persone con disabilità. L'insufficienza della legge 68/99 mette in evidenza una grave discriminazione ai danni dei disabili che si vedono negato il diritto al lavoro; è necessario un intervento che promuova ed incentivi la assunzioni e l'inserimento dei lavoratori disabili anche tramite sgravi contributivi e che agiscono in maniera permanente tramite la riduzione del cosiddetto "cuneo fiscale" a favore del lavoratore che assume lavoratori disabili;

considerato altresì che:

per quanto concerne le disposizioni di cui all'articolo 15 (che dispone la tenuta in modalità telematica del Libro unico del lavoro) sarebbe auspicabile che l'emanazione del decreto ministeriale di cui al comma 2, fosse preceduta da una consultazione tecnica con le aziende produttrici di *software*;

per quanto concerne le disposizioni di cui all'articolo 16 (volte all'utilizzo esclusivo della modalità telematica per le comunicazioni in materia di rapporti di lavoro) sarebbe stato preferibile un reale accentramento delle banche dati esistenti utilizzando il sistema informatico C.O., il quale è attualmente utilizzato dal numero maggiore di regioni, trasformando il dominio transitorio in dominio unico;

in merito alle semplificazioni alla disciplina sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali la novella di cui all'articolo 21, comma 1, lettera d), stabilisce che l'INAIL mette a disposizione mediante la cooperazione applicativa i dati relativi alle denunce degli infortuni mortali o superiore ai trenta giorni ma le Direzioni territoriali devono procedere alla inchiesta solo se richiesto o dal lavoratore infortunato, da un superstite o dall'INAIL. Come rilevato anche nel corso delle audizioni, trattandosi di eventi gravi o mortali sarebbe stato opportuno non modificare quanto previsto dalla legislazione infortunistica vigente o comunque stabilire che l'inchiesta debba essere effettuata d'ufficio e nel più breve tempo possibile e non oltre trenta giorni. Sarebbe opportuno prevedere una specifica disposizione volta a garantire l'accesso ai dati relativi alle denunce degli infortuni sul lavoro da parte dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;

considerato inoltre che:

l'aspetto maggiormente significativo dello schema di decreto in esame è quello relativo alla sostanziale manomissione delle garanzie di cui all'articolo 4 della legge 300/1970;

tale disposizione costituisce (come rilevato in sede di audizione dal Garante della privacy) *"la prima norma sulla riservatezza del nostro ordinamento"*. Essa sancisce l'intangibilità della sfera individuale del lavoratore rispetto a controlli datoriali altrimenti pervasivi. Nella sua applicazione ormai più che quarantennale, la norma si è dimostrata un fondamentale presidio di libertà del lavoratore rispetto al rischio di una sua totale espropriazione, magari anche con il consenso (inevitabilmente coartato) dell'interessato, in posizione troppo debole per opporvisi. Ma l'equilibrio complessivo di questa disciplina è stato reso possibile anche da un'interpretazione evolutiva, che ha adattato norme pensate per l'organizzazione fordista del lavoro alla realtà

dell'internet delle cose, della sorveglianza di massa, del corpo elettronico;

quest'esigenza di "sincronizzazione" della norma rispetto alla realtà odierna avrebbe dovuto informare, secondo quanto più volte affermato da esponenti del Governo e della maggioranza, anche la disposizione di delega di cui all'articolo 1, comma 7, lett. f), della legge 183/2014, che demanda al Governo *"la revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore"*. L'inciso *"sugli impianti e sugli strumenti di lavoro"* (aggiunto in seconda lettura, al fine di restringere la delega alla revisione della disciplina "dei controlli a distanza") indurrebbe a ritenere che l'oggetto della delega avrebbe dovuto essere limitato alla (revisione della) disciplina dei controlli sui soli impianti e strumenti di lavoro, aventi ad oggetto essenzialmente la tutela del patrimonio aziendale, di esigenze organizzative e produttive e della sicurezza del lavoro;

l'articolo 23 dello schema di decreto in esame interviene invece su un ambito più ampio. Le innovazioni principali apportate all'articolo 4 della legge 300/1970 sono infatti:

a) abolizione del generale divieto (penalmente sanzionato) di utilizzo *"di impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori"*, sebbene ovviamente le condizioni di legittimità dei controlli siano poi delimitate nei commi successivi;

b) espressa legittimazione dei controlli c.d. difensivi (per la tutela del patrimonio aziendale, che pure la giurisprudenza, sia pur con qualche limite, già ammetteva), la cui disciplina è ricondotta alla procedura generale concertativo-autorizzativa;

c) mutamento della procedura concertativa: tra le semplificazioni previste per la procedura concertativo-autorizzativa, si segnala l'esclusione dell'indicazione delle modalità di realizzazione dei controlli a distanza dal contenuto dell'autorizzazione amministrativa. Si sopprime inoltre la previsione della possibilità d'impugnazione della decisione autorizzativa, da parte delle RSA, dei sindacati o dello stesso datore. Si dovrebbe tuttavia ritenere applicabile anche a questo atto autorizzativo la disciplina generale delle impugnazioni degli atti amministrativi. La violazione delle regole sulla procedura concertativa radica responsabilità penale, ai sensi dell'art. 38 dello Statuto;

d) espressa esclusione, dalla procedura concertativo-autorizzativa, dei controlli realizzati mediante gli *"strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa"* e gli strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze". Secondo quanto affermato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali i controlli realizzati mediante tali strumenti dovrebbero beneficiare dell'esonero dalla procedura autorizzativa solo nella misura in cui siano effettuati utilizzando le normali funzionalità degli apparecchi forniti in dotazione, appunto, per rendere la prestazione e non inserendo specifici sistemi modificativi dei dispositivi, finalizzati al controllo personale del lavoratore. Non dovrebbe, dunque, avvalersi dell'esonero il datore di lavoro che intenda dotare di particolari software atti al monitoraggio del lavoratore i dispositivi (il pc o il telefono) forniti al dipendente per ragioni di servizio. Nell'escludere l'applicazione della disciplina *"del primo comma"* a queste ipotesi, tuttavia, la norma prescinde non solo dalla procedura autorizzativa, ma anche da quei requisiti finalistici (funzionalità del controllo a esigenze produttive, organizzative ecc.) previsti dal primo comma per i controlli a distanza. Requisiti che concorrono indubbiamente a circoscrivere, sia pur in misura parziale, l'ambito dei monitoraggi datoriali. In assenza di questa precisazione, infatti, il solo requisito finalistico applicabile ai controlli in esame resta quello, assai ampio, del terzo comma, che legittima l'utilizzo dei dati così acquisiti per *"tutti i fini connessi al rapporto di lavoro"*;

e) i dati raccolti mediante i controlli suddetti (a distanza o *"sugli strumenti di lavoro"*) possono essere utilizzati *"a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro"*, purché sia data al lavoratore *"adeguata informazione delle modalità d'uso degli strumenti e di effettuazione dei controlli e nel rispetto di quanto disposto"* dal Codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. La possibilità del controllo dell'adempimento della prestazione, mediante gli strumenti *"di lavoro"*, diverrebbe in tal modo un *"effetto naturale del contratto"*, in senso civilistico, in quanto finirebbe con il discendere naturalmente dalla costituzione del rapporto di lavoro. E' un'innovazione assai significativa ed assai grave, soprattutto rispetto all'indirizzo giurisprudenziale che, ad esempio, ha finora escluso l'utilizzabilità dei dati ottenuti con controlli difensivi, per provare l'inadempimento contrattuale del lavoratore (es. Cass., 16622/2012). Tale modifica costituisce un eccesso di delega dato che essa non comprende anche la fase (successiva al controllo) dell'utilizzazione delle informazioni così ottenute, nell'esercizio di poteri datoriali (direttivo, disciplinare) diversi dal potere di controllo. E ancor più grave essa appare se letta in combinato con le norme di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 23/2015, articolo che ha stabilito che nel valutare la legittimità di un licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa il giudice deve valutare esclusivamente la sussistenza o meno del fatto materiale contestato al lavoratore, *"rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento"* stesso, cioè (come peraltro già a suo tempo rilevato in sede di dibattito Parlamentare), sancendo di fatto l'impossibilità per il giudice del lavoro di operare una valutazione secondo equità, in ordine alla sproporzione del licenziamento rispetto ad altre sanzioni conservative quali il richiamo, la multa o la sospensione;

in generale si è in presenza di un'estensione indebita delle possibilità di utilizzo dei dati ottenuti e che contrasta, tralaltro, con i principi di cui alla legislazione vigente in materia di privacy e con le indicazioni della

competente Autorità di garanzia;

la stessa Autorità, nel corso delle audizioni, ha sottolineato come *"i principi di legittimità e determinatezza del fine perseguito con il trattamento, nonché della sua proporzionalità, correttezza e non eccedenza, non solo escludono l'ammissibilità di controlli massivi, ma impongono comunque una gradualità nell'ampiezza e tipologia del monitoraggio, che renda assolutamente residuali i controlli più invasivi, legittimandoli solo a fronte della rilevazione di specifiche anomalie e comunque all'esito dell'esperimento di misure preventive meno limitative dei diritti dei lavoratori"* e ha ricordato come, con vari provvedimenti, essa abbia chiarito *"che non sono consentite, al datore di lavoro, la lettura e registrazione sistematica delle e-mail e delle pagine web visualizzate dal lavoratore, la lettura e registrazione dei caratteri inseriti tramite tastiere e dispositivi analoghi, nonché l'analisi occulta di computer portatili affidati in uso"* sottolineando come nel testo attuale non siano previste sanzioni adeguate alle eventuali violazioni in danno del lavoratore;

considerato infine che:

è assolutamente non condivisibile la scelta di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 198/2006, come modificato dall'articolo 35 dello schema di decreto in esame, il quale al comma 2 stabilisce, pur per il solo 2015, che la copertura per le spese per l'attività della consigliera nazionale, il pagamento delle indennità, dei rimborsi e delle remunerazione dei permessi delle consigliere è assicurata con 140.000 euro a valere sulle risorse previste dal decreto legislativo recante misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro;

esprime parere contrario

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLE SENATRICI MUNERATO, BELLOT E BISINELLA SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 176

La 11ª Commissione del Senato,

in sede di esame dello schema di decreto **legislativo recante "semplificazioni in materia di lavoro e pari opportunità", in attuazione dell'articolo 1, commi 3 e 4, lettere g) z) e aa), 5, 6, 7, 9, lette. 6) e l), nonché comma 11, della legge n. 183 del 2014;**

valutato positivamente l'intento di migliorare il collocamento mirato delle persone disabili attraverso la promozione di una rete integrata con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, nonché con l'Inail e, altresì, attraverso la promozione di accordi territoriali con soggetti operanti nel sociale, di cui agli articoli da 1 a 11 dello schema di decreto;

condiviso l'intento di semplificare il procedimento per il collocamento obbligatorio dei centralinisti non vedenti, di cui agli articoli 12 e 13 dello schema di decreto;

apprezzato il recepimento del criterio di delega di cui alla lettera e) del comma 9 dell'articolo 1 della legge-delega, relativamente alle cosiddette "ferie solidali", ovvero la possibilità tra colleghi di cedere a titolo gratuito i riposi e le ferie maturate per consentire l'assistenza continua a figli minori, di cui all'articolo 24 dello schema di decreto;

considerato, di contro, negativamente l'intervento di cui agli articoli da 31 a 41 concernenti le consigliere di parità;

ricordato, infatti, che le Direttive europee impongono che le vittime di discriminazioni sul lavoro dispongano di mezzi appropriati di protezione legale (Direttiva UE 41/2010, Direttiva UE 54/2006) e che i principi di effettiva e completa parità di genere sul lavoro di cui agli artt. 3 e 37 della Costituzione e all'art. 15 della L. 300/70 sono affidati in via esclusiva all'Ufficio delle Consigliere di parità territoriali;

rammentato, altresì, che i doveri e i compiti delle consigliere di parità sono principalmente:

- responsabilità di Pubblico Ufficiale con obbligo di intervento e denuncia dei casi di discriminazione di genere;
- compiti ispettivi presso aziende e enti pubblici in accordo con le DTL;
- promozione di azioni in giudizio, "di conciliazione" per i lavoratori/trici discriminati/e per genere sul lavoro;
- promozione di azioni di controllo sulle commissioni di concorso e sui CDA;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

- nelle more di attuazione dell'articolo 24 dello schema, valuti il Governo di dare vita ad un modello di welfare che preveda misure di sostegno e di tutela dei lavoratori/lavoratrici malati oncologici che, costretti a lunghi periodi di terapia, rischiano di perdere il posto di lavoro;
- all'art. 35 dello schema, che modifica l'art. 18 del decreto legislativo 11 aprile 2006 n. 198, valuti il Governo

di ripristinare il Fondo per l'attività delle consigliere di parità territoriali a carico del Ministero del Lavoro, rifinanziandolo e reinserendo la destinazione al finanziamento delle spese relative alle azioni in giudizio e ai compensi agli esperti;

- all'art. 35 dello schema, che modifica l'art. 17 del decreto legislativo 11 aprile 2006 n.198, valuti il Governo di non creare disparità di trattamento tra la consigliera nazionale di parità e le consigliere di parità regionale e degli enti territoriali di area vasta, rimettendo l'indennità mensile per tutte a carico del fondo nazionale.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 177

L'11ª Commissione permanente,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

condivise le finalità del processo di revisione e di riordino del sistema di politiche attive previsto dalla legge 10 dicembre 2014, n. 183, con particolare riguardo alla istituzione di una Agenzia nazionale per l'occupazione che tra i propri obiettivi ha quello di pervenire alla integrazione delle politiche attive con quelle passive;

considerato che un ordinato sistema di politiche attive per il lavoro può diventare determinante per innalzare il tasso di occupazione dell'Italia, in linea con gli obiettivi della Strategia 2020 dell'Unione Europea, tra cui quello di offrire ad ogni singola persona la possibilità di uscire dalla trappola dell'esclusione sociale, elevare il livello di competenze del capitale umano, contribuire a un utilizzo virtuoso delle risorse pubbliche;

ricordato che storicamente le politiche attive ed i servizi per il lavoro hanno assunto nel nostro Paese un ruolo marginale nel contesto delle politiche del lavoro. La nostra spesa per le politiche attive e i servizi per il lavoro è una delle più basse dell'Unione Europea contrariamente a quanto succede in altri Paesi (in Germania per disoccupato si spende 2.800 euro, in Francia 1.500, in Spagna 122, in Italia 84);

considerato che in Italia dal pacchetto Treu in poi le diverse riforme che si sono succedute sono state solo parzialmente implementate (in particolare, si vedano il principio della condizionalità o il sistema di accreditamento) e che la *ratio* della legge delega n. 183 è quella di realizzare un sistema di diritti e doveri che ponga al centro il tema dell'attivazione;

tenuto conto che un punto di debolezza del sistema italiano è costituito dal ruolo e dai livelli di utilizzazione dei servizi per il lavoro. Basti pensare che, secondo dati Istat, la ricerca di lavoro è affidata a canali informali: circa l'87 per cento delle persone in cerca di lavoro dichiara di rivolgersi alla rete di amici, parenti, conoscenti o colleghi (tale valore è cresciuto di quasi 6 punti percentuali rispetto al primo trimestre 2008);

apprezzato che la legge delega n. 183 si propone di rafforzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e rilevato che in Italia non c'è un luogo dove chi offre e chi cerca lavoro si incontra: manca il mercato unico del lavoro, non è a regime un sistema inclusivo, trasparente ed efficiente dove le competenze professionali offerte (*national skill bank*) siano immediatamente disponibili alla domanda (*vacancies*) e viceversa e sottolineato peraltro che in un mercato del lavoro unico la domanda, che viene espressa con alti *standard* di qualità è in grado di stimolare ed indirizzare l'offerta, ossia di orientare i lavoratori ad acquisire le competenze professionali richieste (così in Germania, Francia, Uk, Olanda);

constatato che il modello italiano risulta decisamente dispersivo e frammentato;

acclarato che la delega definisce la necessità di una sinergia tra servizi pubblici e privati e del rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e della valutazione delle politiche;

considerato che la corretta valutazione delle *performance* degli operatori e la conoscibilità delle stesse da parte dell'utenza, è uno dei prerequisiti per il successo delle politiche attive e che per questo motivo il nostro sistema di servizi per l'impiego ha assoluto e urgente bisogno di un meccanismo di monitoraggio e censimento rigoroso e capillare dei risultati prodotti su ciascuno dei fronti operativi principali (formazione e riqualificazione professionale, orientamento scolastico e professionale, servizi di vario livello) per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro;

espresso apprezzamento per la scelta compiuta dal provvedimento in esame di istituire l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) con l'obiettivo di coordinare le attività che vari soggetti pubblici e privati svolgono nel campo di tali politiche, in modo da garantire unitarietà a un sistema oggi frammentato in differenti sistemi regionali;

rilevato che le risorse impiegate attualmente per il funzionamento dei centri per l'impiego, come risulta da ripetute ricerche, non sono nemmeno lontanamente confrontabili con quelle a disposizione delle strutture analoghe operanti nei principali Paesi europei con cui si confronta l'Italia. Il nostro Paese nel 2013 ha speso lo 0,03 per cento del PIL in servizi per il lavoro rispetto allo 0,36 per cento della Germania, allo 0,25 per cento della Francia e allo 0,08 per cento della Spagna;

osservato che questa carenza di risorse pesa soprattutto nel Sud del nostro Paese, dove la platea delle persone disoccupate e possibili fruitori dei servizi è significativamente più elevata e dove anche i servizi privati sono meno presenti sul territorio;

considerata la varietà di soluzioni che verranno individuate a livello territoriale per la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni per effetto della stipula delle convenzioni tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da una parte, e le singole Regioni e province autonome, dall'altra, con il rischio di perpetuare la differenziazione oggi esistente tra i modelli di erogazione dei servizi per l'impiego;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le osservazioni di seguito riportate:

Con riferimento all'impianto complessivo del provvedimento, si invita il Governo a valutare l'opportunità di:

- individuare, in attesa della conclusione del processo di revisione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, un percorso graduale di implementazione delle diverse linee di intervento contenute nel decreto, sviluppando in modo più dettagliato le previsioni nell'articolo 2, le quali lasciano margini per la definizione di una disciplina transitoria e per la individuazione di precise scadenze per il percorso di riforma;
- operare un opportuno coordinamento tra le disposizioni del presente decreto con quelle contenute nell'articolo 15 del decreto-legge n. 78 e individuare, sulla base di una "convenzione quadro" con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, un programma di implementazione della riforma, raccomandando che sia chiaro che il patto di servizio, che pone le basi del processo di presa in carico ed attivazione sia omogeneo per contenuti e per valore su tutto il territorio nazionale;
- si sottolinea che, nello schema di decreto, non viene data attuazione a principi e criteri, previsti dalla legge delega, relativi all'autoimpiego ed all'autoimprenditorialità (lettere *b*) e *s*) dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 183) e al settore della bilateralità (di cui alla lettera *o*) del medesimo articolo 1);
- si richiama pertanto l'opportunità di inserire nell'ambito delle politiche attive l'istituto dell'auto-impiego, prevedendo forme di erogazione dell'indennità o del sostegno al reddito a coloro che vogliono intraprendere azioni in questa direzione e valorizzando le forme di microcredito che possono essere ad essa affiancate;
- si sottolinea inoltre che nel decreto non si utilizza un linguaggio sempre omogeneo: per esempio in alcuni punti si parla di "servizi per il lavoro" e in altri di "servizi per l'impiego", in alcuni casi si parla di "progetto personalizzato" e in altri di "patto personalizzato". Sarebbe a tal fine opportuno che il linguaggio utilizzato fosse, invece, omogeneo;
- si raccomanda, inoltre, al Governo di garantire risorse adeguate per collocazione del personale dei centri per l'impiego e il rafforzamento dei centri stessi, come da intesa Stato-Regioni.

Passando all'esame degli articoli:

all'articolo 1:

con riferimento a Italia Lavoro S.p.A. si invita il Governo a valutare se, anziché procedere al suo scioglimento così come previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera *h*) e affidarne la fase liquidatoria al presidente dell'Anpal, così come previsto dall'articolo 14, comma 13, non sia più utile il suo mantenimento in essere come struttura *in house* dell'Anpal.

Conseguentemente, si segnala al Governo a rivedere i commi 13, 14 e 15 dell'articolo 4, raccomandando una revisione della *governance* dell'Anpal e di Italia Lavoro, portandola all'integrazione societaria e gestionale, anche attraverso la cessione all'Anpal delle quote della Italia Lavoro S.p.A.

Ai fini qui indicati, valuti il Governo l'opportunità di specificare espressamente che l'Anpal è dotata di personalità giuridica, sia pure di diritto pubblico: da ciò, infatti, consegue inequivocabilmente l'idoneità giuridica di essere titolare di quote azionarie.

All'articolo 1, comma 2, invita a valutare l'opportunità di includere tra i soggetti che costituiscono la rete dei servizi per le politiche del lavoro: gli enti di previdenza di diritto privato di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509, e 10 febbraio 1996, n. 103; l'Ente nazionale per il microcredito e gli sportelli per l'autoimpiego da esso promossi; il sistema della Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; le università; gli istituti di scuola secondaria di secondo grado.

Con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), si segnala che, rispetto alla formulazione utilizzata "la specificazione dei livelli minimi delle prestazioni" appaia più corretta la formulazione "la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni".

Inoltre, considerati anche gli obiettivi della Strategia Europa 2020, nella determinazione delle linee di indirizzo triennale e degli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive, nonché dei livelli minimi delle prestazioni che devono essere erogate su tutto il territorio nazionale, si prevedano misure specifiche che promuovano l'inserimento lavorativo e l'accompagnamento verso l'autonomia dedicate alla categoria rappresentata dai giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni, destinatari di provvedimenti di allontanamento dalla famiglia d'origine o per altra ragione provenienti da percorsi d'accoglienza, comunità di tipo familiare o famiglie affidatarie.

All'articolo 3 e ad altri articoli si osserva che si adopera la locuzione "livelli essenziali delle prestazioni", mentre all'articolo 2 si fa riferimento soltanto ai "livelli minimi" delle prestazioni. Si suggerisce di operare un coordinamento tra le diverse locuzioni.

All'articolo 4 si invita il Governo a riflettere se la soluzione di Ente pubblico adottata per l'ANPAL sia la più funzionale per la gestione delle politiche attive e passive coordinate tra loro ed in grado di utilizzare le risorse europee per una più efficace programmazione tra Stato e Regioni di esse, in modo da rendere efficace il nuovo sistema delle politiche del lavoro. Con riferimento all'articolo 4, si sottolinea al Governo l'opportunità di specificare che la necessità di unificazione della *governance* di Anpal e Italia Lavoro è funzionale anche alla semplificazione della struttura di comando di Italia Lavoro e alla riduzione complessiva dei costi degli organi sociali dei due enti.

E' altresì opportuno specificare che le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori siano "comparativamente più rappresentative sul piano nazionale" (ad esempio vi si fa riferimento all'articolo 6, comma 4, laddove vengono indicate le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti senza alcuna specificazione sulla rappresentatività).

In merito all'articolo 9, si segnala l'opportunità di riflettere se lo schema di decreto recepisca correttamente il principio di delega che prevede il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'ANPAL (lettera *d*) dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 183 del 2014).

Sempre all'articolo 9 sarebbe necessario inserire un punto specifico che riguardi la definizione da parte dell'Anpal di un piano operativo per garantire la piena applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni utilizzando i sistemi informativi e le banche dati, per realizzare modelli di analisi della domanda di lavoro che consentano di prevederne l'evoluzione e di individuare comparti, filiere, e realtà produttive verso cui orientare l'azione dei servizi e l'attività formativa. In tale direzione si invita il Governo a prevedere tra i compiti dell'Anpal quello di creare ed aggiornare una Banca Dati Unica del Mercato del Lavoro, attraverso azioni di raccolta ed omogeneizzazione delle domande di lavoro presenti nelle diverse banche dati esistenti; creare ed aggiornare una Banca Dati Nazionale delle Competenze che possa interessare le cittadine ed i cittadini in uscita dal sistema di istruzione e/o formazione o dal mercato del lavoro, e le persone in cerca di occupazione; creare un Catalogo Nazionale delle Competenze in grado di collegare le competenze ed i repertori delle professioni. E quindi si sollecita il Governo a prevedere di affidare all'Anpal la definizione di programmi per l'aggiornamento delle competenze delle cittadine e dei cittadini, sulla base delle analisi di scostamento tra la Banca Dati Nazionale delle Competenze e la Banca Dati Unica della Domanda del mercato del Lavoro.

Alla lettera *n*) con riferimento ai fondi interprofessionali e ai diversi fondi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 276 del 2003 per la formazione continua, si segnala al Governo l'opportunità di qualificarne per legge la natura privatistica e, conseguentemente, di rivederne il ruolo nell'ambito della rete dei servizi per le politiche del lavoro. In tale prospettiva, si invita il Governo a valutare gli interventi opportuni al fine di garantire l'autonomia gestionale e di determinazione delle attività formative finanziate dai fondi interprofessionali, pur nel rispetto dei poteri di vigilanza attribuiti all'Anpal, anche concedendo libertà di finanziare attività formative erogate da istituzioni non accreditate, data la specificità delle esigenze formative richieste caso per caso dalle singole imprese.

Sempre con riferimento all'articolo 9, lettera *l*), si segnala al Governo l'opportunità di integrare la disposizione con un richiamo esplicito ai poteri sostitutivi dello Stato rispetto alle regioni o le province autonome che non assicurino, nelle materie ivi indicate, i livelli minimi essenziali delle prestazioni, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 120 della Costituzione.

Sull'articolo 10, che dispone il rinnovo degli organi dell'ISFOL, si suggerisce di chiarire se il termine "successivi", per l'adozione delle modifiche allo statuto, decorra dall'entrata in vigore del decreto oppure dal rinnovo degli organi dell'istituto.

Inoltre, sempre con riferimento all'articolo 10, comma 2, lettera *a*), si invita il Governo a valutare l'opportunità di aggiungere tra le funzioni dell' ISFOL, anche quelli relativi a "studi e ricerche sul terzo settore".

All'articolo 12, relativo ai regimi di accreditamento, si sottolinea l'opportunità di definire per le Agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *a*), una disciplina di accreditamento con criteri univoci di carattere nazionale, anche conferendo specifiche potestà all'ANPAL in proposito.

In riferimento all'articolo 13, che prevede che l'ANPAL, l'INPS e l'ISFOL allestiscano un sistema informativo unico delle politiche del lavoro, si ravvisa la necessità di operare un raccordo anche con le disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure (Atto del Governo n. 176). Riguardo alle comunicazioni obbligatorie, di cui al comma 4 del medesimo articolo, si ritiene opportuno che venga valutata l'esigenza di definire esplicitamente i profili transitori in materia. Sotto il profilo letterale, si segnala che, al comma 2, lettera *d*), dell'articolo 13, occorrerebbe richiamare il successivo articolo 15, anziché l'articolo 14.

Con riferimento agli articoli 13 e 14, in tema di sistema informativo delle politiche del lavoro e di fascicolo elettronico del lavoratore, considerando il sistema informativo sull'INPS, che già oggi dispone di un patrimonio informativo completo sulla vita e sulle caratteristiche del singolo lavoratore, facendone il nodo tecnologico dei

sistemi informativi del lavoro. Peraltro, questa opzione è avvalorata dal fatto che l'INPS è anche l'erogatore delle politiche passive e dispone di tutti gli elementi per la piena attuazione delle condizionalità.

All'articolo 16, comma 1, si sottolinea l'opportunità di specificare che, nell'attività di monitoraggio e valutazione delle prestazioni degli operatori, si debba tener conto sia della qualità delle attività erogate a processo che dei risultati occupazionali ottenuti differenziando il monitoraggio e la valutazione dei risultati per fasce di grado di spendibilità dell'utente nel mercato del lavoro.

Con riferimento all'articolo 19, si invita il Governo a valutare se mantenere l'introduzione nell'ordinamento di una definizione di disoccupazione parziale, oppure se mantenere esclusivamente il riferimento ai lavoratori sospesi o a orario ridotto - eventualmente ad esclusione di quelli coinvolti dai fondi di solidarietà bilaterali di cui all'articolo 3, comma 4 della legge n. 92 del 2012 - , chiarendo, in ogni caso, che il patto di servizio personalizzato e la condizionalità previsti per questi lavoratori devono essere distinti da quelli previsti per i lavoratori disoccupati, in particolare escludendo, in quanto non applicabili, gli aspetti connessi alla ricerca attiva di lavoro e le previsioni relative all'offerta congrua di lavoro e la condizionalità connessa.

Al comma 3, è opportuno chiarire se lo stato di disoccupazione sia sospeso in caso di lavoro subordinato di durata inferiore a sei mesi oppure di una durata fino a sei mesi.

Con riferimento alla dichiarazione telematica dello stato di disoccupazione di cui all'articolo 19 e al patto di servizio personalizzato di cui all'articolo 20, si invita il Governo a valutare l'opportunità di precisarne meglio le finalità e il reciproco coordinamento, anche con riferimento ai soggetti, ai meccanismi e ai tempi della condizionalità, nonché di semplificare gli oneri burocratici e procedurali ivi previsti, anche prevedendo un sistema telematico unico di profilazione del disoccupato idoneo a ridurre gli oneri di processo in capo ai soggetti che devono effettuare la registrazione e la profilazione.

Sembra inoltre opportuno coordinare le disposizioni sullo stato di disoccupazione di cui all'articolo 19 con quelle che richiamano lo stato di disoccupazione nel decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, al fine di garantire il mantenimento della fruizione dei sussidi di disoccupazione in caso di instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo subordinato o di intrapresa di un'attività lavorativa autonoma o in forma di impresa individuale, alle condizioni previste dal decreto legislativo n. 22 del 2015.

Con riferimento alla concessione della NASpl e alla DIS-COLL, sarebbe utile avere chiarimenti sul fatto che la sanzione per il lavoratore che non si presenti per due volte alle convocazioni ovvero agli appuntamenti fissati dai servizi per l'impiego sia quella della perdita dell'indennità per un mese oppure della decurtazione dell'indennità per l'equivalente di una mensilità.

Inoltre, sarebbe opportuno chiarire se la possibilità di richiesta all'ANPAL delle credenziali personalizzate, ai fini dell'applicabilità dell'istituto dell'assegno di ricollocazione, sia attribuita anche al titolare del trattamento di disoccupazione, qualora non sia stato convocato dal centro per l'impiego entro il termine di trenta giorni. Occorre inoltre definire se la mancata comparizione (senza giustificato motivo) presso il centro per l'impiego comporti anche la perdita del trattamento di mobilità e se anche la domanda per quest'ultimo trattamento si intenda sostitutiva della registrazione di cui all'articolo 19. Al riguardo, si osserva, però, che l'articolo 33 dello schema abroga le norme sulla decadenza dai trattamenti di disoccupazione, le quali concernono anche l'indennità di mobilità, mentre la disciplina di cui allo schema non contiene norme sui profili di decadenza per tale trattamento. Inoltre, atteso che l'articolo abroga in via immediata le norme sulla decadenza dai trattamenti di disoccupazione, potrebbe essere ritenuto opportuno definire i profili transitori, relativi al periodo precedente la stipulazione del patto di servizio personalizzato.

All'articolo 21, comma 8, andrebbe chiarito che la decadenza dallo stato di disoccupazione vale non solo per i beneficiari di ASDI, ma anche per i beneficiari di NASpl e DIS-Coll.

All'articolo 21, si evidenzia un'incongruenza tra i commi 10 e 12, dai quali sembra risultare che le sanzioni della decurtazione, sospensione e decadenza vengano irrogate dalla regione e dalla provincia autonoma, e il comma 13, dal quale risulta che le sanzioni sono irrogate dai centri per l'impiego.

Il comma 9 dell' articolo 21 dispone che, in caso di decadenza dal trattamento e dallo stato di disoccupazione, non sia possibile una nuova registrazione prima che siano decorsi due mesi; occorre pertanto chiarire se e in quali termini questa norma si applichi anche ai casi di successiva registrazione implicita mediante presentazione di domanda all'INPS di trattamento di disoccupazione. Sotto il profilo letterale, nel medesimo comma 9, il richiamo dei precedenti commi 3 e 4 dovrebbe intendersi riferito ai commi 7 e 8, mentre nel comma 10 occorre far riferimento anche alle ipotesi di sospensione o riduzione (del trattamento) e nel comma 13, analogamente, occorrerebbe aggiungere il riferimento alle ipotesi di riduzione.

Con riferimento all'articolo 22, potrebbe essere opportuno definire i relativi profili transitori, con riferimento sia al periodo precedente l'emanazione del decreto sia a quello precedente la stipulazione del patto individuale, dal momento che l'articolo 33 dello schema abroga in via immediata l'attuale normativa (di cui all'articolo 4, commi 40 e da 42 a 45, della legge n. 92 del 2012) sulla decadenza dai trattamenti di integrazione salariale. Sotto il profilo letterale, nel comma 4 occorrerebbe far riferimento anche alle ipotesi di riduzione del trattamento.

All'articolo 23 comma 2, in merito alla procedura di profilazione si invita il Governo a tenere conto delle

differenze del mercato del lavoro locale.

Sempre con riferimento all'assegno di ricollocazione di cui all'articolo 23, si raccomanda al Governo, al fine di contemperare, da un lato, l'esigenza di assicurarne da subito la piena esigibilità anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili in fase di prima applicazione e, dall'altro, di limitare il deterioramento delle competenze professionali del disoccupato dovuto al protrarsi nel tempo dello stato di inattività, di circoscrivere la platea dei beneficiari dell'assegno ai soli percettori della "Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego" (NASpI) di cui al decreto legislativo n. 22 del 2015, riducendo contestualmente il tempo minimo di disoccupazione, previsto dal comma 1 dell'articolo 23 da sei mesi a quattro.

Al fine di evitare la duplicazione dei passaggi burocratici connessi all'assegno di ricollocazione, si segnala inoltre al Governo la possibilità di specificare che il servizio connesso all'assegno sospende temporaneamente il patto di servizio personalizzato di cui all'articolo 20, in quanto contiene già al suo interno tutti gli obblighi e le condizionalità connesse alla perdita dei sussidi in caso di non partecipazione attiva del disoccupato. Si richiama inoltre l'esigenza che, ai fini del monitoraggio dell'assegno di ricollocazione, l'ANPAL istituisca un sistema informatico al quale i soggetti accreditati debbono conferire le informazioni relative alla richiesta, all'utilizzo e all'esito del servizio di ricollocazione.

All'articolo 24, in tema di finanziamento dell'assegno di ricollocazione, considerato che il Fondo per le politiche attive del lavoro è al momento iscritto nello stato di previsione del Ministero del lavoro e solo a decorrere dal 2016 confluirà nel bilancio dell'ANPAL, è necessaria una norma che preveda, per il periodo transitorio, che l'INPS versi le somme all'entrata del bilancio dello Stato, con successivo trasferimento delle stesse al Fondo. Potrebbe essere opportuno chiarire quali siano le procedure di riparto tra le singole regioni e province autonome delle risorse di cui all'articolo 24, riparto a cui fa implicitamente riferimento il comma 1 del precedente articolo 23.

Al comma 1 dell'articolo 25 sono da valutare i profili transitori, relativi al periodo precedente l'emanazione del decreto, in quanto il successivo articolo 33 dello schema di decreto abroga in via immediata le norme (di cui all'articolo 4, commi da 41 a 45, della legge n. 92 del 2012) sulla decadenza dai trattamenti di disoccupazione. Inoltre, per quanto riguarda i trattamenti di integrazione salariale, poiché la normativa finora vigente non prevede ipotesi di decadenza per rifiuto ingiustificato di offerta di lavoro congrua, sembrerebbe opportuno esplicitare se la relativa norma di decadenza trovi applicazione soltanto dopo l'emanazione del provvedimento ministeriale e, in caso affermativo, in quali eventuali termini si applichi anche alle offerte di lavoro formulate prima di tale emanazione e non ancora rifiutate. Con riferimento al comma 2, si segnala l'opportunità di valutare se sia giustificata la limitazione alle sole ipotesi in cui l'offerta di lavoro sia congrua.

Con riferimento all'articolo 26, si osserva che il principio di delega concerne esclusivamente i titolari di trattamenti di integrazione salariale o di disoccupazione (e non anche i disoccupati che non percepiscano trattamenti). Potrebbe essere opportuno chiarire gli eventuali termini di applicazione della nuova disciplina ai titolari di trattamento di mobilità (istituto che resta operante in via transitoria, nei termini di cui all'articolo 2, commi 46 e 46-*bis*, della legge n. 92 del 2012, e successive modificazioni), considerato che tali soggetti sono inclusi nella suddetta normativa sui lavori socialmente utili. Riguardo ai lavoratori che percepiscono un trattamento di disoccupazione, si invita il Governo a chiarire se i relativi limiti di orario siano quelli definiti dal comma 4 oppure quelli di cui al comma 5 e specificare se anche per essi valga la limitazione (di cui al comma 1) allo svolgimento delle attività nel territorio del comune di residenza.

Con riferimento all'articolo 28 si segnala che, nell'elenco dei livelli essenziali delle prestazioni, non sono ricompresi i livelli delle prestazioni contenute nell'articolo 21, ivi in rubrica espressamente indicati come livelli essenziali.

Con riferimento all'articolo 29, riguardo alla disposizione sui principi generali di fruizione degli incentivi, la nuova disciplina si sovrappone a quella già prevista nella legge 28 giugno 2012, n. 92. Pertanto, per finalità di coordinamento, andrebbe prevista l'abrogazione dell'articolo 4, comma 12, della citata legge.

L'articolo 31 reca i principi comuni per un'omogenea applicazione degli incentivi. La modifica consiste esclusivamente nell'inserimento dei principi di cui alle lettere *e*) ed *f*) del comma 1, mentre l'omissione, nella prima parte della lettera *b*), del riferimento alla riassunzione del lavoratore cessato dal rapporto di lavoro a termine sembrerebbe un errore materiale, dal momento che il riferimento sussiste, invece, alla fine della medesima lettera. Potrebbe essere opportuno valutare l'esigenza, da un lato, di considerare, ai fini dell'organicità del nuovo testo, anche i principi di cui ai commi 13 e 15 del citato articolo 4 della legge n. 92 del 2012, e, dall'altro, di abrogare esplicitamente le norme di quest'ultimo articolo che siano assorbite dall'articolo 31 in esame.

Quanto agli incentivi introdotti in via sperimentale all'articolo 32, comma 1, sarebbe opportuno chiarire se essi continuino ad applicarsi anche dopo il termine ivi previsto e se riguardino anche i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore qualora il rapporto decorra da tale data o sia successivo.

Sempre con riferimento all'articolo 32, si invita il Governo a valutare l'opportunità di introdurre in via sperimentale, con durata biennale, modelli per l'occupazione dei giovani di cui all'articolo 43, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno, n. 81, promossi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, d'intesa con le Regioni, anche avvalendosi degli enti di cui alla

legge n. 40 del 1987 e delle risorse di cui ai precedenti commi 3 e 4, che saranno prevalentemente indirizzate ai percorsi di formazione duale nella leFP.

Una ulteriore riflessione va fatta per prevedere, anche nella costituenda Agenzia, un rafforzamento dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, di concerto con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al fine di introdurre un sistema di riconoscimento e valorizzazione delle competenze delle lavoratrici e dei lavoratori, tale da accogliere le esigenze delle aziende e le attitudini delle persone e per garantire una programmazione di percorsi di istruzione e di formazione in linea con le reali esigenze del mercato del lavoro nazionale e transnazionale.

In questa luce, si invita il Governo a valutare l'opportunità di introdurre un apposito sgravio, volto a ridurre il costo del premio di assicurazione INAIL dovuto in ragione dei giovani inseriti in azienda in percorsi rafforzati di alternanza scuola-lavoro.

Infine, si sottolinea ancora una volta che, nell'ambito di un nuovo sistema dei servizi al lavoro bisogna affrontare le tematiche connesse alla valorizzazione e certificazione delle competenze, tematiche che richiedono un continuo dialogo con le istituzioni nazionali ed internazionali e la necessità di un "luogo" dove si possano creare le migliori opportunità per i talenti e le competenze delle persone, utili a guidare la competitività e la crescita delle imprese nell'ottica di un'economia globale, dal momento che lo Stato italiano non conosce al momento puntualmente e dettagliatamente le competenze professionali dei propri cittadini, e nello stesso tempo non riesce ad ottenere una precisa mappa delle competenze professionali ricercate dai datori di lavoro nel presente, né tantomeno nel prossimo futuro.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI BAROZZINO, DE PETRIS, CERVELLINI, DE CRISTOFARO,
PETRAGLIA, STEFANO E URAS

SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 177

L'11ª Commissione, esaminato l'atto n. 177 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, premesso che:

l'adozione di strategie volte a garantire il reimpiego di un numero sempre crescente di disoccupati conduce a benefici oltre che per il sistema economico nel suo complesso, anche e soprattutto per gli stessi lavoratori;

anche il tema dei servizi per l'impiego, costretti fino ad oggi a ricoprire una funzione marginale, ed in generale quello delle politiche attive, non trovano, tra le pieghe del testo dello schema di decreto atto n. 177, adeguata risposta, dovendosi lo stesso misurare con il rispetto del vincolo finanziario di non imporre maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Qualunque azione riformatrice del mercato del lavoro e della sua *governance*, non può, infatti, limitarsi ad evocare il tema del riordino della normativa, ma, piuttosto, deve investire su tutti quegli strumenti di politica attiva, incentivi all'assunzione, collocamento mirato delle persone disabili, inserimento nel tessuto produttivo di soggetti in cerca di lavoro ed il coinvolgimento attivo dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro e dei beneficiari di ammortizzatori sociali, stanziando per essi, contrariamente a quanto previsto dalla legge delega, nuove e maggiori risorse;

inoltre, la tutela universalistica nei confronti della disoccupazione, che dovrebbe essere finalizzata a garantire la dignità della persona ed a favorire il contrasto alla marginalità, non dovrebbe prescindere dal rafforzamento di tutte quelle politiche finalizzate al reinserimento nel mercato del lavoro. Di contro, è arduo trovare traccia di tutto questo all'interno dello schema di decreto legislativo, il quale non solo non fa alcun riferimento al reperimento di maggiori risorse finanziarie necessarie ad assicurare il sostegno al reddito, ma non provvede neanche ad incrementare quelle seppur irrisorie risorse stanziato fino ad oggi a favore delle politiche attive;

d'altra parte la credibilità dello stesso *Jobs Act* si gioca anche nella ragionevole aspettativa di tutti coloro che perdono il lavoro ad essere sostenuti da adeguati programmi di riqualificazione professionale o accompagnati nella ricerca di un nuovo impiego da una moderna rete di servizi per l'impiego. Ed infatti i toni trionfalistici che seguirono al varo delle nuove disposizioni sui licenziamenti e sulle cosiddette "tutele crescenti" annunciavano un robusto intervento di politiche attive per il lavoro al fine di realizzare quel circolo virtuoso di *flexsecurity* che avrebbe dovuto prendere in carico, anche sostenendola economicamente, la persona inattiva e traghettarla verso altra occupazione;

eppure, nonostante nel nostro Paese si parli da oltre vent'anni di politiche attive, la politica ha complicato non poco il quadro giuridico ed istituzionale, contribuendo, nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione, a realizzare quella profonda frammentazione delle politiche del lavoro fino ad oggi gestite su scala regionale con differenziali di efficienza preoccupanti quanto evidenti. Tale quadro disomogeneo avrebbe portato l'attuale governo a ricondurre a livello statale, attraverso l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, tutte le competenze gestionali in materia di servizi al lavoro, politiche attive e indennità di disoccupazione, lasciando a livello regionale solo la definizione delle stesse, soluzione dettata probabilmente dall'illusione che la neo Agenzia possa surrogare a quello che la maggior parte delle Regioni non è riuscita a fare;

inoltre il progressivo conclamarsi ed aggravarsi della crisi economica insorta nel 2007, ha condotto alla stringente necessità di sperimentare, attraverso lo strumento dell'ammortizzatore sociale in deroga, l'integrazione tra politiche passive e attive, anche grazie al sostegno offerto dal Fondo Sociale Europeo 2007-2013;

purtroppo, le esperienze condotte in tale ambito fino oggi restituiscono un dato sostanziale: il tempo dedicato alla politica attiva da parte del soggetto preso in carico si rivela, in modo chiaro e inoppugnabile, a parte alcuni sporadici casi fortunati, un mero adempimento formale, poiché l'offerta formativa promossa dalla maggior parte dei territori non risponderebbe ai reali fabbisogni professionali e distintivamente riferibili agli stessi sistemi locali di competenze;

di più. Come riporta l'OCSE nel suo ultimo rapporto, il sistema italiano dei servizi per il lavoro e le politiche attive è molto lontano dagli *standard* europei. Le risorse impegnate nel nostro Paese per l'attivazione al lavoro non superano il venti per cento sul totale delle risorse per le politiche del lavoro (che per quasi l'ottanta per cento si riconducono a meri interventi di politica passiva) e sono circa la metà di quanto impegnato ogni anno da Paesi come la Francia e la Germania, per non parlare delle risorse impegnate in servizi per l'impiego pubblici che sono addirittura di dieci volte inferiori all'investimento medio annuo dei suddetti Paesi. Si tratta, sempre secondo dati dell'Ocse, di uno 0.37% del Pil nel 2011 a fronte di una media europea dello 0.7%. Se poi si divide questa spesa per il numero dei disoccupati, si scopre che nel solo 2012 il nostro Paese ha speso in media 1.800 euro per disoccupato a fronte dei 16.900 euro della Danimarca e dei 6.500 euro del Belgio. A causa di tale gap l'Italia, sempre rispetto alle valutazioni dell'OCSE e della Commissione Europea, si colloca al 24 ° posto sui 28 paesi dell'Unione;

il programma "Garanzia Giovani", dal canto suo, quale nuovo approccio alla disoccupazione giovanile al quale non sono seguiti un adeguato impegno finanziario ed un reale sistema di monitoraggio, ha oramai mostrato, in modo chiaro e imbarazzante, il suo fallimentare esito sia in termini di efficacia e qualità occupazionale, sia in termini di efficienza del processo di implementazione, e dimostrato che il vero *vulnus* è rappresentato dall'incapacità dell'amministrazione pubblica di costruire le premesse dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro;

anche lo schema di decreto atto n. 177 muove dal complesso quadro di problemi e criticità, che peraltro ancora permangono in modo drammatico, su cui si è innestato, a partire dalla fine degli anni '90, il processo di riforma dei servizi per l'impiego (ex uffici di collocamento), nell'intento di porre rimedio alla debolezza degli stessi nel determinare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, e nella prospettiva di ripensare i modelli di politica attiva del lavoro sino ad oggi adottati, rivelatisi, come si è visto, inefficaci e indipendenti dalle dinamiche dei sistemi produttivi, senza peraltro, prevedere un piano nazionale di rafforzamento delle risorse stanziare ed una più efficace programmazione delle risorse stanziare dal Fondo sociale europeo;

all'interno dell'intero provvedimento la scena sembra dominata dall'istituenda Agenzia, data la posizione centrale attribuita nella gestione del mercato del lavoro e che si profilerebbe come la panacea risoltrice, come la leva strategica per il superamento di tutti i problemi che affliggono il nostro mercato del lavoro, secondo uno schema che darebbe per scontata la previgenza del riordino delle competenze previsto dalla novella *in itinere* dell'articolo 117 della Costituzione attualmente all'esame del Senato, e che farebbe acquisire a livello centrale alla stessa Agenzia le competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego e di politiche attive, ereditando anche quelle facenti capo alle disciolte province, e mantenere solo in via residuale alle regioni le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro, il tutto senza però prevedere: 1) un riadeguamento in termini di quantità e qualificazione delle risorse umane e di dotazioni infrastrutturali dedicate ai servizi per l'impiego; 2) una puntuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP); 3) un sistema di monitoraggio e valutazione delle *performance* degli stessi servizi per il lavoro che ne affidi la conduzione ad un soggetto pubblico di ricerca a garanzia di terzietà ed autorevolezza dello stesso processo valutativo; 4) la costruzione di una dorsale informativa in grado assicurare trasparenza all'offerta dei servizi di politica attiva, agli esiti in termini occupazionali, alla qualità dell'occupazione ed al rapporto tra costi e benefici;

l'operazione, prevedendo il riposizionamento delle deleghe di politica attiva dalle Regioni allo Stato, più che avanguardista, sembra rivangare il passato, riportando l'intero sistema indietro di oltre 60 anni a quando operava il famigerato "collocamento statale", andando in controtendenza rispetto a quanto compiuto, negli ultimi anni, dalla maggioranza dei Paesi europei. Inoltre, il riassetto organizzativo prospettato dal decreto legislativo, centralizzando l'erogazione dei servizi di politica attiva a livello statale, di fatto, rischia di allontanare definitivamente tale materia dalle esigenze del territorio;

altro rischio che comporterà la centralizzazione in una struttura unica è che la stessa conduca alla creazione di un dinosauro istituzionale che adotta politiche del lavoro pianificate e realizzate su modelli standardizzati che non potranno tener conto, in alcun modo, delle specifiche esigenze di natura locale, senza alcun riconoscimento alle Regione di un ruolo forte in materia di formazione e lavoro e senza alcuna condivisione con le stesse dei livelli di prestazione da fornire ai lavoratori, con conseguente appiattimento delle politiche attive anche a livello nazionale;

l'articolo 3 dello schema di decreto sposta le competenze sui programmi comunitari dal Ministero del lavoro alla costituenda Anpal. Un quadro istituzionale così costituito riconurrà in capo alla stessa Agenzia quelle funzioni

strategiche legate ai finanziamenti comunitari, attraverso la sua diretta gestione del PON Occupazione 2014-2020 del FSE, (snaturando, in tal modo ed indebitamente, le finalità occupazionali dello stesso fondo) in relazione alla programmazione delle politiche del lavoro e inclusione sociale, lasciando al Ministero il solo ruolo di indirizzo e vigilanza sull'ANPAL, ribaltando così un sistema che ha operato fino ad oggi, ove il Ministero esercitava il suo ruolo strategico nella gestione e programmazione delle politiche del lavoro e dell'inclusione sociale;

lo schema di decreto, pertanto, conferisce al Ministero il presidio di un numero molto limitato di ambiti tematici rispetto al passato e con modalità assolutamente aleatorie, quali:

- a) la definizione del concetto di congrua offerta di lavoro;
- b) la definizione dei criteri per l'accreditamento degli enti di formazione e dei servizi per l'impiego privati;
- c) la definizione delle linee di indirizzo per l'attuazione della normativa nazionale in materia di politiche attive del lavoro;
- d) l'indirizzo sui fondi interprofessionali sulla formazione continua;
- e) la verifica dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale e monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro;

altro grande assente all'interno del provvedimento è il coinvolgimento delle parti sociali: stando alla delega le parti vanno coinvolte, ma resta aperta la questione del loro livello di partecipazione;

dalla strategia di fondo di riordino delle politiche del lavoro come prospettata nello schema di decreto n. 177, totalmente orientata verso una logica dirigista e centralista anche riguardo alla formazione professionale, ed ai fondi interprofessionali in particolare, deriveranno anche problemi che andranno a discapito degli utenti finali della formazione professionale. Non si può tralasciare che i fondi nascono all'interno di quel ricchissimo substrato che è la bilateralità, in cui confluiscono bisogni e visioni provenienti sia dalle imprese che dai lavoratori, e solo grazie a questa pluralità si possono costruire strumenti in grado di soddisfare davvero le parti in gioco, ed un sistema ad indirizzo esclusivamente pubblico non farebbe altro che allontanare le imprese dal centro strategico/decisionale;

sul fronte delle risorse finanziarie l'articolo 4 dello schema di decreto sottolinea come l'istituzione dell'ANPAL dovrà avvenire senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Non si comprende a questo punto come la costituzione di un organismo deputato a svolgere un ruolo strategico per l'attuazione di politiche attive del lavoro e dell'inclusione, possa essere realizzata a costo zero. parimenti non si può non condannare l'attacco sferrato dallo schema di decreto legislativo n. 177 anche al personale degli istituti coinvolti nell'operazione di devoluzione delle funzioni di coordinamento e gestione delle politiche attive del lavoro, soprattutto a carico dell'all'Ente Pubblico di Ricerca ISFOL, unico ente che da anni si occupa di ricerca, monitoraggio e valutazione di politiche attive del lavoro, della formazione e del welfare, di cui si prevede la mobilità coatta verso la costituenda Agenzia di un contingente rilevante di personale con conseguente riduzione della sua pianta organica, e di quello della SPA Italia Lavoro di cui si prevede il commissariamento ed il successivo scioglimento;

in realtà la suddetta istituzione, senza peraltro una chiara definizione e ripartizione di ruoli e funzioni tra i tre organismi interessati (ISFOL, Ministero del Lavoro e Agenzia Nazionale), cosa che, peraltro, rende opaca la relazione tra gli stessi, si tramuterà in un costo per la collettività, visto che il processo di smantellamento, in termini di funzioni e relativo personale, del Ministero del Lavoro e dell'ISFOL, sarà accompagnato anche dal passaggio delle funzioni fino ad oggi in capo alla Direzione Generale del Ministero del Lavoro con riferimenti alle politiche attive, ai servizi per il lavoro e alla formazione all'ANPAL, insieme alla gestione dei Fondi Interprofessionali, passaggio che si rivelerà, di fatto, in una duplicazione dell'osservatorio sulle medesime tematiche, visto che l'articolo 10 dello schema di decreto legislativo le conferma anche all'Isfol, insieme ai compiti di monitoraggio e valutazione degli obiettivi e dell'operato dell'ANPAL: se così fosse l'ISFOL andrebbe rafforzato sia in termini di finanziamenti che di personale, e non indebolito, come invece prevede il decreto;

di tale soggetto nascente se ne definisce all'articolo 4 dello schema di decreto la sua dotazione organica pari a 395 unità, compresi i livelli dirigenziali, delle quali 230 provenienti dal Ministero e 157 dall'Isfol, queste ultime tutte presumibilmente di ruolo visto che il decreto non fa nessun riferimento esplicito al personale a tempo determinato che pur possedendo un contratto di lavoro fino al 2020 non esclude il trasferimento in ANPAL. Inoltre nel decreto si afferma che i dipendenti, sia che transitino dal ministero che dall'Isfol, potranno portare con sé le diverse tipologie contrattuali e previdenziali di appartenenza, condizione questa che farà emergere criticità dal punto di vista di trasparenza e separazione di ruoli e funzioni, nonché difficoltà di relazioni tra colleghi con contratti e retribuzioni diverse a parità di mansioni. A questo quadro di indeterminatezza si aggiunge la mancanza di chiarezza sulle modalità attraverso cui il personale Isfol verrà trasferito presso l'agenzia, non è esplicitato infatti se si tratterà di adesione volontaria attraverso procedure concorsuali o mobilità coatta. Dunque il decreto, che appare denso di informazioni in merito alle figure professionali che costituiranno il futuro *management* dell'Agenzia, è assolutamente reticente sul destino del personale precario dell'ISFOL, che ammonta a circa 250 unità, e di tutto il personale della società per azioni Italia Lavoro avviata ad un commissariamento *sine die*;

si prevede inoltre la possibilità da parte dell'ANPAL di incrementare la dotazione organica tramite l'utilizzo del 20% delle entrate annue del fondo di rotazione. In tal modo l'agenzia beneficerà, in misura sempre maggiore, di quote di finanziamento pubblico a tutto scapito di istituzioni pubbliche, come l'Isfol, con esperienza pluriennale nel settore, rischiando anche di diventare un "carrozzone" poco gestibile con competenze mal definite anche in considerazione della mancata riforma del Titolo V. Altre risorse che concorreranno a finanziare l'ANPAL provengono dai dispositivi normativi dedicati alla formazione dei lavoratori attivi e inattivi: in particolare rientrano il 50% delle risorse dei Fondi Interprofessionali, di cui all'articolo 25 della legge n.845/78 che i datori di lavoro non hanno destinato ai Fondi interprofessionali per la formazione continua, con ovvie limitazioni di finanziamento per la formazione dei lavoratori delle imprese, e 60 milioni di euro del Fondo di Rotazione per la formazione professionale, costituito per la gestione dei progetti comunitari in ambito regionale e destinato alla Garanzia Giovani, riducendo per le Regioni la capacità d'intervento sul territorio e limitandone la possibilità di programmazione. Tale meccanismo, che da un lato sembra ricondurre le risorse gestite dai fondi interprofessionali nell'alveo pubblicistico, e dall'altro vorrebbe limitarne la fruizione a quei soggetti che siano accreditati al sistema nazionale per la formazione, fa intravedere un mal celato tentativo di riportare questi fondi nel calderone unico delle risorse pubbliche, in barba a tutti i recenti indirizzi giurisprudenziali. Una tale operazione sarebbe tremendamente dannosa per le imprese e per gli enti di settore, in quanto toglierebbe quei requisiti di flessibilità e reattività che da sempre caratterizzano i fondi interprofessionali, finendo con l'ingessare il sistema e riprodurre tutti i limiti tipici del sistema pubblico, che fino ad ora i fondi avevano dimostrato di poter superare;

il processo di progressivo indebolimento dell'Isfol, previsto dal Decreto, è poi confermato anche dalla riduzione del contributo finanziario istituzionale previsto per il *turnover*, a decorrere dall'anno 2016, determinando in questo modo l'impossibilità per l'istituto di procedere ad assunzioni e di consolidare la sua funzione di ente pubblico di ricerca pubblica a servizio del Paese. Infine con lo stesso decreto si prevede di bandire un concorso per assunzioni riservando una quota non inferiore al 50% per il personale proveniente da enti di ricerca e formazione, senza specificare la ripartizione della riserva tra Isfol ed Italia Lavoro;

il caso dell'ISFOL merita, comunque, un approfondimento specifico, poiché rappresenta un ulteriore caso del processo di smantellamento della ricerca pubblica in questo Paese, che disattende lo stesso target definito da Europe 2020, che stabilisce un investimento nella ricerca pari al 3% del PIL, a fronte dell'esiguo 1,27% dell'Italia, ed avvalorando il dubbio che l'attuale governo attribuisca scarso valore alla valutazione delle politiche del lavoro a quelle sociali e formative. Diversamente, il caso Isfol, dovrebbe offrire l'occasione per sottolineare la necessità di aprire un fronte ampio che, restituendo centralità al Parlamento, riporti in cima alle priorità del Paese la Ricerca Pubblica, nella consapevolezza che la stessa ricerca non si può condurre a costo zero e che il reale esercizio di azioni essenziali e strategiche, come le politiche attive per il lavoro e la formazione, avrebbe meritato, semmai, un intervento che valorizzasse l'esistente e superasse le attuali criticità di sistema, difendendo e rilanciando l'ISFOL quale bene comune con funzioni di terzietà e garanzia nell'opera di valutazione e monitoraggio delle politiche della formazione, del lavoro e dell'inclusione sociale;

con riferimento alle sorti di Italia Lavoro Spa, società controllata dal Tesoro, ma riconosciuta come ente strumentale del Ministero del Lavoro e di cui l'art 4 dello schema di decreto prevede il commissariamento ed il successivo scioglimento, nessuna garanzia è offerta ai 1.200 dipendenti: un paradosso visto che si tratta di persone che quotidianamente si impegnano per lo sviluppo di buona occupazione. All'interno di Italia Lavoro, infatti, sono attualmente impiegati 400 dipendenti a tempo indeterminato, ai quali vanno aggiunti 570 contratti a progetto e a termine, ai quali vanno aggiunti oltre 300 soggetti provenienti da una procedura di selezione in via di definizione, tutti lavoratori che si occupano di assistenza tecnica per Regioni, centri per l'impiego e strutture nazionali nell'ambito delle politiche attive, lavorando in particolare sui fondi europei per l'occupazione; tutto quanto premesso avverrà nonostante il nodo irrisolto del finanziamento dei centri per l'impiego, ovvero l'assenza di un accordo istituzionale per assicurare lo stipendio delle migliaia di ex dipendenti delle Province che ad oggi operano nei servizi per l'impiego nei territori regionali;

altri aspetti critici contenuti nello schema di decreto sono così riassumibili:

- 1) la progressiva privatizzazione prevista dall'articolo 12 della gestione dell'offerta di servizi di politica attiva del lavoro, attraverso l'accreditamento dei servizi per l'impiego privati (APL), che, senza prevedere alcun rafforzamento della componente pubblica, determinerà un inesorabile arretramento dello Stato a favore dei privati su un tema e su una funzione che non può essere sovradeterminata dalla asimmetrica logica del mero profitto;
- 2) il principio che rende qualsivoglia forma di sostegno al reddito condizionata dalla disponibilità del soggetto di rendersi disponibile ad un percorso di politica attiva e ad "un'offerta congrua" di lavoro è una visione che oltre ad essere opaca e quindi poco chiara, rivela una grave e rischiosa scelta di campo operata dal governo a tutto vantaggio dei soggetti privati, in guisa che ai centri per l'impiego (il pubblico), altro non resta che il residuale processo di profilatura del soggetto, e data l'esiguità di tali compiti, da un lato, e il consistente numero di dipendenti che operano in tali centri dall'altro, c'è da chiedersi quale sarà il destino degli oltre 7500 dipendenti;
- 3) l'introduzione all'articolo 26 della previsione secondo la quale i titolari di trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro possono essere chiamati a svolgere lavori di pubblica utilità,

possibilità che oltre ad abbassare ulteriormente il valore del lavoro, visto che la cassa integrazione non coincide con il salario percepito e che con questo meccanismo si abbassa inevitabilmente il costo del lavoro a solo vantaggio dello Stato, penalizza anche il valore del lavoro di tutti quegli operatori che nel terzo settore svolgono funzioni analoghe;

altra serie di problemi è quella che deriva dalla sostenibilità dell'impianto universalistico previsto nell'erogazione dei servizi di attivazione. Infatti per tutti i lavoratori, disoccupati e sospesi, è previsto il contatto ufficiale con il centro per l'impiego per stipulare il Patto di servizio nel quale sono contenuti tutti i servizi di attivazione con una serie di distinzioni. In pratica, secondo il nuovo meccanismo i centri per l'impiego, saranno chiamati a stipulare e gestire entro 6 mesi una platea stimabile in oltre due milioni di persone. Secondo lo stesso meccanismo quei lavoratori che si saranno dichiarati disponibili vengono obbligati a transitare presso i centri per l'impiego entro due mesi dall'iscrizione telematica per sottoscrivere il Patto di servizio, mentre solo i disoccupati oltre i 6 mesi possono accedere all'assegnazione di ricollocazione tramite i privati: in tal modo si delineerebbe un sistema che, da una parte invia al contratto di ricollocazione i soli disoccupati da più di 6 mesi, e dall'altro "parcheggia" i disoccupati da meno di 6 mesi, in azioni di attivazione (orientamento e bilancio delle competenze) presso i centri per l'impiego, per poi rinviarli ad un catalogo di corsi di formazione presenti nella programmazione FSE e dei Fondi Interprofessionali;

il modello proposto prevede inoltre l'affidamento, in via esclusiva, all'operatore pubblico della profilazione e della realizzazione del Patto di servizio, mentre il coinvolgimento delle Agenzie per il lavoro è immaginato (eventualmente) solo successivamente, generando una dispersione del loro valore aggiunto nell'erogare servizi di politiche attive. Con tali modalità lo schema di decreto non scongiura la frammentarietà delle azioni e dei processi da cui scaturiscono i servizi, mantenendo esclusivamente un approccio organizzativo fondato sulla centralità degli erogatori di servizi invece che sull'utente, riproponendo una logica nella quale: un soggetto definisce i percorsi da seguire, successivamente un altro ne gestisce una parte (la formazione), e poi il terzo l'accompagnamento al lavoro, sottoponendo, in tal modo, l'utente-lavoratore, ad avere più interlocuzioni incapaci di generare valore;

esprime parere contrario.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLA SENATRICE BENCINI SULL' ATTO DEL GOVERNO N. 177

La 11ª Commissione del Senato,

in sede d'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (A.G. 177);

considerato che:

nel quadro di un rafforzamento delle politiche attive sul lavoro, il decreto in commento istituisce un'agenzia nazionale, l'ANPAL, sottoposta all'indirizzo ed alla vigilanza del Ministero del Lavoro, cui spetterà il coordinamento delle politiche attive sul territorio nazionale. Alle regioni viene confermato il ruolo di gestione operativa dei programmi e degli interventi. Se, dunque, appare positiva l'istituzione di una Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, coordinata dalla nuova Agenzia suddetta e formata dalle strutture regionali per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dagli enti di formazione e da Italia Lavoro e ISFOL, d'altra parte occorre considerare come desti preoccupazione la difficoltà sostanziale, inevitabilmente connaturata al tipo di operazione in atto, di coordinare i singoli soggetti e di concretizzare gli obiettivi, previsti dalla legge, in considerazione della frammentazione regionale della normativa. Al riguardo, infatti, basti pensare alle difficoltà createsi nello sviluppo dell'apprendistato;

a ben guardare, invero, al fine di garantire i livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro viene prevista una complessa articolazione della rete. Ed invero, lo schema di decreto in esame conferma che le funzioni amministrative in materia di servizi per l'impiego e di politiche attive del lavoro spettano alle regioni ed alle province autonome, introducendo l'istituto della convenzione tra il singolo ente territoriale ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali intesa a garantire i livelli essenziali delle prestazioni. La convenzione può contemplare il deferimento all'ANPAL delle funzioni amministrative - di norma spettanti alle regioni o province autonome - in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette e di avviamento a selezione numerica nelle pubbliche amministrazioni. Conseguentemente, dunque, l'ANPAL dovrebbe esercitare un ruolo non solo di coordinamento gestionale della rete dei servizi per le politiche del lavoro, ma anche di direzione onde evitare la farraginosità delle convenzioni soprarichiamate;

si valuta positivamente la previsione secondo cui il Ministero debba esprimere parere preventivo sulle circolari e sugli atti interpretativi di norme di legge e di regolamento, sulle modalità operative e sull'assegnazione di ricollocazione. Conseguentemente, il Ministero del lavoro potrà porre in essere il controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale e potrà monitorare le politiche occupazionali. Tuttavia,

non viene chiarito che natura abbia tale parere e, pertanto, sarebbe opportuno esplicitarla;

con riferimento alle disposizioni riguardanti i compiti e le funzioni dell'ANPAL, se ne apprezza la relativa individuazione in maniera dettagliata ma, al contempo, non sembra opportuno prevedere che all'Agenzia in questione vengano attribuiti ulteriori compiti e funzioni attraverso la redazione di convenzioni *ad hoc* con le regioni e le province autonome in materia di gestione diretta dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. Ancora una volta, quindi, si rischia di creare ulteriore confusione nell'applicazione e sviluppo della normativa *de quo* laddove si dispone tale "regionalizzazione";

ed ancora, al fine di valorizzare l'azione combinata tra soggetti pubblici e privati nonché per rafforzare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, sarebbe opportuno rendere sollecita l'attuazione delle disposizioni circa la gestione e lo sviluppo da parte dell'ANPAL del sistema informativo unico delle politiche del lavoro, ivi compresa la predisposizione di strumenti tecnologici per il supporto delle attività di intermediazione tra domanda e offerta; così come si rende necessario il coordinamento della richiamata previsione con quella circa l'accreditamento degli organismi privati;

considerato, inoltre, che:

lo schema di decreto in esame non sembra concernere i principi e criteri relativi all'autoimpiego ed all'autoimprenditorialità (di cui alle lettere b) e s) dell'art. 1, comma 4, della L. n. 183) nonché al settore della bilateralità (di cui alla lettera o) dell'art. 1, comma 4, della L. n. 183) seppure tali istituti siano opportuni nell'ambito di un maggiore sviluppo delle politiche attive;

nonostante la normativa di delega, di cui all'art. 1, comma 4, Legge n. 183/2014, lettera d), preveda espressamente il coinvolgimento delle Parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'ANPAL, ad un'attenta lettura del provvedimento *de quo* tale partecipazione non risulta, poi, dispiegata;

sul fronte dei servizi destano perplessità le disposizioni relative al coinvolgimento dei privati; l'art. 1, comma 2, stabilisce, infatti, che le regioni e le province autonome potranno svolgere i servizi di erogazione diretta ai disoccupati (anche parziali e coloro che sono a rischio di disoccupazione) direttamente o mediante il coinvolgimento di soggetti privati accreditati, mediante "meccanismi di quasi mercato". In tal modo, l'impianto centralizzato viene temperato dalla previsione di intervento di soggetti privati anche se non viene in alcun modo affrontato il tema relativo alla solidità, la diffusione sul territorio e la professionalità degli stessi;

considerato, inoltre, che:

il presente schema di decreto contiene la previsione secondo la quale le informazioni del Sistema informativo rappresenteranno la base per la formazione del fascicolo elettronico del lavoratore e verranno messe a disposizione delle Regioni e delle Province, si rende necessario, sul punto, un doveroso coordinamento nazionale affinché venga disposta l'adozione di un unico ed uguale sistema informatico;

ci si interroga, vista la carenza di risorse umane e finanziarie, sulla effettiva capacità di rispettare i contenuti del provvedimento in esame sulla condizionalità e sulle politiche attive del lavoro;

il patto di servizio personalizzato rappresenta uno strumento giuridico essenziale nell'ambito di una corretta gestione e formazione nonché per la riqualificazione dei lavoratori disoccupati o a rischio di disoccupazione. Si ritiene, tuttavia, conveniente definire normativamente il concetto di congrua offerta di lavoro onde evitare che sul punto si generino dubbi interpretativi contrastanti e, di conseguenza, forme di contenzioso in futuro;

appaiono del tutto condivisibili le previsioni normative concernenti le sanzioni che vanno dalla decurtazione, alla sospensione o decadenza dalle prestazioni nei casi in cui i beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito non partecipino alle iniziative finalizzate a conseguire l'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro, senza giustificato motivo;

Esprime parere favorevole con le osservazioni espresse nei *considerata* del presente parere. Si sottolinea e ribadisce, da ultimo, la necessità che la normativa assicuri le risorse professionali e finanziarie da dedicare all'organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI CATALFO, PAGLINI E PUGLIA SULL'ATTO DEL GOVERNO N.

177

La commissione 11ª del Senato,

in sede d'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (AG 177)

premesso che:

la razionalizzazione e il riordino del complesso degli strumenti e delle norme che regolano i servizi per la gestione delle politiche attive del lavoro all'interno del territorio nazionale, il ridisegnare il complesso delle politiche a supporto dell'offerta sul mercato del lavoro appaiono una necessità stringente, nella consapevolezza

che i servizi per il lavoro costituiscono un presupposto essenziale per promuovere l'occupazione anche nell'attuale contesto di crisi economica, attraverso un più efficace incontro tra la domanda e l'offerta di impiego;

la disciplina finora vigente in materia ha tuttavia evidenziato elementi di debolezza del sistema dei servizi per l'impiego, caratterizzato da una ridotta capacità di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro da parte degli operatori pubblici e da una limitata efficacia dell'azione degli operatori privati, scarsamente integrati con i Centri pubblici per l'impiego e chiamati a fronteggiare un quadro normativo profondamente diversificato sul territorio nazionale;

in particolare la persistente situazione di crisi economica ha portato allo scoperto le evidenti debolezze del sistema dei servizi per l'impiego nazionale, il loro scarso impatto sul livello occupazionale, il tasso di penetrazione dei servizi per l'impiego, cioè la quota dei lavoratori dipendenti che ha trovato lavoro grazie all'intermediazione dei servizi stessi rispetto al totale dei dipendenti che hanno trovato un lavoro nel periodo di riferimento. I dati registrati sono piuttosto modesti: i servizi pubblici per l'impiego hanno contribuito, infatti, al collocamento del 3,1 per cento dei lavoratori, mentre le agenzie private hanno contribuito per lo 0,6 per cento, a fronte di una media dei Paesi dell'Unione europea a 15 del 9,4 per cento per gli operatori pubblici e dell'1,8 per cento per gli operatori privati. Il mancato raccordo tra le politiche a livello locale, regionale e nazionale, in cui si sovrappongono e si confondono le competenze e le gerarchie tra i vari operatori che porta ineluttabilmente alla mala allocazione di quelle, poche, risorse cui hanno a disposizione gli operatori;

considerato che

in merito a quanto disposto dall'articolo 2, comma 1, lettera b), sebbene sia corretto inserire la definizione di livelli minimi delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale, vi è il rischio concreto che si vada in futuro verso un'incongruità della norma ai dettami costituzionali: in particolare in riferimento all'articolo 117 in tema di riparto di competenze, il mancato raccordo nella definizione dei livelli minimi delle prestazioni e nelle modalità di erogazione dei servizi in concerto con le Regioni e gli Enti Locali porterà con molta probabilità alla mancata erogazione dei servizi, come già successo con l'applicazione del programma europeo Garanzia giovani;

il comma 1 dell'articolo 3 stabilisce in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il potere di indirizzo e vigilanza sull'Anpal. Al fine di meglio definire tale potere sarebbe stato tuttavia più coerente stabilire il carattere di vincolatività dei pareri del Ministero su circolari e atti interpretativi di norme di legge o regolamento, sulle modalità operative e ammontare dell'assegno di ricollocazione, sugli atti di programmazione e riprogrammazione in relazione a programmi comunitari, spina dorsale delle politiche attive sul mercato del lavoro;

il basso numero di personale previsto per la dotazione organica all'Anpal (395 unità) desta particolari dubbi circa l'effettiva capacità di gestione e coordinamento delle funzioni ad essa assegnate. Non appaiono chiari neppure i criteri di scelta del personale che transiterà dai ruoli del Ministero del Lavoro, dell'Isfol e della soppressa Italia Lavoro S.p.A, non essendo presente in allegato allo schema di decreto un allegato che chiarisca funzioni e composizione interna dell'Agenzia;

peraltro, fermo restando quanto già esposto in premessa, i dati emersi da un'indagine svolta nel 2013 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, relativa al livello di istruzione dei dipendenti dei centri per l'impiego, rilevava la bassa percentuale di dipendenti che hanno completato un percorso di laurea e di post laurea, con una divergenza significativa dei dati percentuali tra le regioni. Dunque, nella riforma dei centri per l'impiego obiettivo fondamentale avrebbe dovuto essere quello di adottare misure che agissero sulla qualità delle prestazioni offerte, nell'ambito delle quali il personale deve essere in grado di favorire efficacemente l'incontro tra offerta e domanda di lavoro garantendo standard minimi di prestazioni. In tal senso era stato presentato l'ordine del giorno G/1428-B/19/11, accolto dal Governo in sede di dibattito presso questa commissione sul disegno di legge di delega, il quale recava l'impegno ad adoperarsi affinché il personale operante presso i Centri per l'impiego possieda le competenze ed esperienze necessarie al fine di garantire l'efficacia dell'azione di ricollocazione nel mercato del lavoro, impegno che tuttavia non risulta attuato;

risulta peraltro incomprensibile, nell'ottica di un potenziamento degli strumenti di studio e gestione del mercato del lavoro, già carenti, in relazione alle principali realtà europee, la previsione di cui all'articolo 4, lettera b) del depotenziamento dell'ISFOL. L'istituto non vedrà infatti sostituiti i lavoratori transitati nell'ANPAL. L'istituto quindi si ritroverà a dover perseguire i propri compiti istituzionali, quali il monitoraggio, la ricerca e la valutazione delle politiche afferenti il mercato del lavoro in modo integrato, de facto privo di strumenti e risorse materiali: una scatola vuota in cui far transitare i lavoratori prossimi al pensionamento. Il rischio concreto è quello di disattendere gli Obiettivi di Europa 2020, indebolendo l'unico ente capace di abbinare un mix di competenze tali da garantire l'applicazione del programma europeo;

il comma 13, dell'articolo 4, prevede inoltre lo scioglimento di Italia Lavoro S.p.A. con la contestuale nomina del presidente Anpal a commissario liquidatore della società. La stessa disposizione di fatto garantisce al presidente dell'Anpal per la durata del mandato di commissario, un compenso ulteriore rispetto a quello del suo ruolo istituzionale, una doppia indennità che risulterebbe un aggravio eccessivo per un decreto di delega che fa del risparmio e della razionalizzazione il suo punto focale;

risulta altresì incomprensibile la disposizione di cui al successivo comma 14 dell'articolo 4 in cui si continuano ad affidare ad Italia Lavoro, in fase di commissariamento, i compiti di assistenza tecnica, mediante convenzione con ANPAL, sui progetti di rafforzamento delle politiche attive mentre viene data solo la facoltà all'Anpal di avocare a se i programmi di Italia lavoro. Sarebbe stato più corretto obbligare l'Agenzia a farsi carico dei programmi di Italia Lavoro, vista la previsione di soppressione dell'ente, avendo cura di specificare l'obbligatorietà di valutazione dei singoli programmi con la previsione di chiusura per i programmi rivelatisi inefficaci;

le criticità illustrate rischiano di vanificare aspetti pur positivi della nuova normativa in particolare quelli riguardanti lo scambio di informazioni tra organi ed enti deputati alla formazione ed al collocamento sì da garantirne una sempre maggiore efficacia di azione e per consentire al lavoratore di poter documentare in modo certo le competenze acquisite in ambito formale, non formale ed informale e le pregresse esperienze lavorative (impegni peraltro previsti da ordini del giorno del Movimento 5 stelle accolti dal Governo in sede di dibattito presso questa commissione sul disegno di legge di delega) che potrebbero finalmente permettere all'Italia di allinearsi alle disposizioni comunitarie in materia;

considerato altresì che:

lo schema di decreto in esame ridefinisce oltre che gli attori pubblici anche gli attori privati accreditati per le funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro, ponendosi in questo caso in continuità con le disposizioni di cui agli articoli 4 e 6 del decreto legislativo 276/2003, con l'unica differenza sostanziale riguardante la tenuta dei registri dell'albo nazionale degli enti accreditati che passa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali all'Anpal;

si perde l'occasione per scindere nettamente nei criteri di accreditamento e nelle funzioni tra le agenzie di somministrazione e le agenzie abilitate all'intermediazione: gli ambiti operativi e le finalità che ad oggi si mischiano e si confondono nel ruolo delle agenzie di somministrazione fanno sì che le funzioni di intermediazione, quelle cioè di screening di orientamento e tutoraggio vengano trascurate poiché meno remunerative rispetto all'attività di somministrazione;

considerato infine che:

l'inserimento nella definizione di "disoccupati parziali", di cui al comma 4 dell'articolo 19, dei lavoratori titolari di strumenti di sostegno al reddito e il meccanismo di condizionalità disegnato nei successivi articoli, sembra riproporsi de facto la figura del lavoratore socialmente utile (di cui alla legge 19 luglio 1994, n. 451 ed alla legge 28 novembre 1996, n. 608), attraverso la quale in passato è stato creato, specie in alcune regioni, un bacino di soggetti, mantenuti per anni sotto le effettive dipendenze della pubblica amministrazione, divenuti uno dei maggiori pesi a carico delle amministrazioni pubbliche, peraltro avanzando, forti dei periodi di servizio prestati, pretese di assunzione diretta da parte delle amministrazioni stesse;

utilizzare il bacino dei cassa integrati per svolgere compiti e funzioni, anche se di pubblica utilità, risulta uno spreco di risorse finanziarie, di capitale umano, ma soprattutto di competenze e conoscenze, che in periodo di fruizione di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro rischiano di essere perse;

sarebbe invece opportuno indirizzare questa platea di soggetti verso iniziative più proficue come programmi di aggiornamento e formazione, che permettano al lavoratore di coltivare e aumentare le proprie competenze sia in ottica di un futuro ritorno al pieno espletamento della prestazione lavorativa sia in caso di termine del rapporto di lavoro, per poter essere ricollocati;

esprime parere contrario

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLE SENATRICI MUNERATO, BELLOT E BISINELLA SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 177

La Commissione 11^a,

in sede di esame dello schema di decreto **legislativo recante "attività ispettiva in materia di lavoro", in attuazione dell'articolo 1, commi 3 e 4, nonché comma 2, lett. d), della legge n. 183 del 2014;**

preso atto dell'istituzione di un'unica Agenzia per l'occupazione, partecipata da Stato, regioni e province autonome e vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

ritenuto tale processo di centralizzazione una burocratizzazione del sistema di servizi per il lavoro, che, di fatto, finirà con l'ostacolare –invece che incentivarlo- l'effettivo godimento dei servizi da parte del cittadino creando peraltro maggiore distacco dalle reali necessità del territorio;

constatato che il provvedimento non contempla una capillare revisione delle strutture pubbliche di collocamento –ora centri per l'impiego- per mantenere in vita solo quelle qualitativamente meritevoli, che garantiscono l'efficienza e l'efficacia dell'azione e dei tempi;

considerato che l'articolo 5 dello schema prevede, tra le varie fonti di finanziamento dell'Anpal, anche il ricorso al Fondo di rotazione, nell'ambito del quale confluisce il gettito derivante dal versamento, da parte dei datori di lavoro, del contributo integrativo dello 0,30 per cento, destinato in parte ai fondi interprofessionali per la formazione continua dei lavoratori, senza esplicitare che al finanziamento dell'Anpal debbano concorrere solo le risorse inoptate del richiamato Fondo di rotazione;

verificato che la nuova dizione di "disoccupato parziale" con relativa dichiarazione -di disponibilità, di cui all'articolo 19, comma 4 lettere a), b) e c) dello schema- crea non poca confusione, tenuto conto che sono soggetti alla predetta dichiarazione i lavoratori dipendenti o autonomi il cui reddito annuo sia di importo pari o inferiore a quello esente dall'Irpef ed i lavoratori a tempo parziale con orario di lavoro inferiore al 70 per cento, ma non i lavoratori con riduzione dell'orario di lavoro oltre il 50 per cento a seguito di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per integrazione salariale, contratti di solidarietà o intervento dei fondi di solidarietà;

considerato l'assegno di ricollocazione di cui all'articolo 23 dello schema pura demagogia, dato che il comma 7 rinvia le modalità operative e l'ammontare del medesimo assegno ad una delibera dell'Anpal previa approvazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, senza prevedere tempi certi di emanazione;

esprime

parere contrario

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 178

L'11ª Commissione permanente,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

premesso che la finalità dell'istituzione dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro è quella di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale nonché evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, uniformare, sul piano normativo, i poteri ispettivi del personale delle tre diverse amministrazioni (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Inps e Inail), e snellire i flussi informativi tra i diversi servizi ispettivi;

apprezzata la finalità di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, che consentirà di aumentare la certezza del diritto e l'efficacia delle norme a tutela dei lavoratori;

valutato che la nuova istituzione integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, assorbendone a regime le relative attività e dotazioni organiche;

rilevato che il quadro normativo previsto dallo schema di decreto è da configurare come una fase di transizione, in direzione della creazione di una reale Agenzia unica, aperta al confronto con parti sociali e sindacati,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, auspicando che si colga quest'occasione per dare omogeneità all'intera disciplina delle ispezioni, comprese quelle afferenti l'attività di prevenzione, delineando in modo più esplicito il rapporto tra Ispettorato e attività di prevenzione ispettiva delle ASL.

In via preliminare, si riterrebbe opportuno che, nella creazione della nuova struttura, il Governo valutasse l'opportunità di riferirsi al modello operativo e organizzativo dell'INPS.

Quanto all'impianto della nuova struttura, al fine di assicurarle piena autonomia ed efficacia d'azione, sembrerebbe funzionale assoggettarla alle sole linee d'indirizzo dell'INPS e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Con riferimento all'articolo 2, comma 2, lettera e), si riterrebbe opportuno che, in correlazione all'espletamento delle maggiori funzioni ivi previste, venissero assicurati adeguata formazione ed efficace aggiornamento professionale per il personale ispettivo degli enti previdenziali chiamato a svolgere nuovi ed ulteriori compiti, tra i quali il coordinamento dei servizi ispettivi di ASL e ARPA. Allo scopo, potrebbero essere recepite le esperienze formative dell'INPS dell'INAIL, tenuto conto delle profonde differenze esistenti tra le attività di controllo e vigilanza poste in essere dalle diverse professionalità istituzionali coinvolte.

Per evidenti ragioni di efficacia dell'azione, al medesimo comma 2, lettera m), si sottopone al Governo l'opportunità di assicurare il coordinamento della struttura anche con i servizi ispettivi dei Vigili del Fuoco. Sempre al fine di consentire all'Ispettorato di operare in maniera efficace ed efficiente, la Commissione riterrebbe funzionale che il previsto sistema di unicità delle ispezioni fosse integrato dalle necessarie modifiche alla normativa in tema di contenzioso avverso il verbale unico ispettivo. Inoltre, in coerenza con la creazione di un nuovo Ente, sarebbe congruo che l'Ispettorato disponesse di una nuova struttura di supporto logistico e informatico e che fossero unificati e raccordati i procedimenti amministrativi e sanzionatori riconducibili alle funzioni ispettive dell'INPS e dell'INAIL.

Con riferimento all'articolo 3, che disciplina gli organi dell'Ispettorato, si segnala che, atteso che il decreto non dovrà comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sarebbe opportuno che, ove il direttore venisse individuato tra gli esperti, la scelta venisse effettuata all'interno del personale della pubblica amministrazione incaricato di funzioni di livello dirigenziale.

Allo scopo di evitare che con l'istituzione di un ruolo provvisorio ad esaurimento, nel quale confluiranno circa 1300 dipendenti dell'INPS (articoli 6, comma 3, e 7), si creino difficoltà operative determinate dal fatto che questi lavoratori, retribuiti dall'INPS, verrebbero in realtà gestiti da un altro Ente, si sottopone alla valutazione del Governo l'opportunità di considerare invece tale ruolo in una prospettiva stabile a regime.

Inoltre, al fine di tutelare il rispetto delle competenze delle regioni a statuto speciale e degli statuti di autonomia delle province di Trento e di Bolzano, con riferimento alla disposizione di cui al comma 4 del medesimo articolo 7, si riterrebbe opportuno garantire il coordinamento delle attività ispettive tra organi statali, provinciali e regionali, allo scopo di evitare inutili duplicazioni di controlli operati da enti diversi. Si raccomanda inoltre l'osservanza delle norme sulla proporzionale etnica e del bilinguismo per quanto riguarda il personale dell'Ispettorato nazionale.

Con riferimento all'articolo 11, al fine di evitare la sovrapposizione e la duplicazione di interventi ispettivi che riguardino identiche funzioni, si invita il Governo a valutare l'utilità di istituire presso l'Ispettorato, senza oneri aggiuntivi e coordinando le banche dati esistenti, di una Banca Dati Unica nazionale delle ispezioni del lavoro, quale strumento operativo da consultare prima di ogni verifica ispettiva e da implementare immediatamente dopo l'accesso in azienda, utilizzando i dati informatici in possesso delle Pubbliche Amministrazioni. La struttura dell'Ispettorato, inoltre, dovrebbe essere tale da garantire una capillare presenza sul territorio, la vicinanza al mondo produttivo, ai lavoratori e alle organizzazioni datoriali e sindacali; la dislocazione delle strutture territoriali potrebbe pertanto essere individuata sulla base della densità di popolazione, dell'estensione territoriale, nonché della dislocazione dei tribunali competenti per materia e territorio a decidere delle cause sorte a seguito di impugnazione dei verbali ispettivi, eventualmente utilizzando le sedi delle strutture in coordinamento.

Infine, considerate le articolate funzioni che il nuovo Ispettorato sarà chiamato a svolgere e le problematiche precedentemente segnalate, si segnala al Governo l'opportunità di un attento monitoraggio a 12 mesi dalla creazione del nuovo organismo, al fine di valutarne la concreta funzionalità e l'efficacia dell'azione ad esso affidata.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI Barozzino, De Petris, Cervellini, De Cristofaro, Petraglia, Stefano E Uras

SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 178

L'11ª Commissione, esaminato l'atto n. 178 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, premesso che:

anche lo schema di decreto n. 178 determina una vera e propria mutazione genetica a tutto scapito di quel "lavoro" su cui si fonda l'idea stessa dello Stato italiano come disegnato dai padri costituenti, trasformando il diritto del lavoro in arbitrio padronale e deprivando i lavoratori di quei diritti che nessuno aveva concesso spontaneamente loro, ma che sono il frutto di più di un secolo di conquiste sindacali;

in un simile quadro, anche l'amministrazione pubblica, istituzionalmente preposta a garanzia e rispetto dei suddetti diritti, cessa di avere un ruolo ed una funzione e deve essere trasformata per assolvere ad altre funzioni, come ad esempio la repressione del lavoro sommerso;

lo schema di decreto sul riordino dei servizi ispettivi si muove in questa direzione, rappresentando per di più un'ennesima riforma di facciata che rischia di compromettere la tenuta dello stato sociale, che passa per la creazione di un monopolio della vigilanza, che peraltro viene presentata come una razionalizzazione dei servizi ispettivi, in seno al ministero del lavoro e delle politiche sociali con a capo l'Ispettorato Nazionale del Lavoro quale unico soggetto istituzionale deputato ad indirizzare, con potere di definizione dell'attività di programmazione ispettiva e delle modalità di accertamento, le verifiche su tutto il territorio nazionale;

tale scelta sarebbe giustificata con l'affermazione apodittica che le duplicazioni e le sovrapposizioni di interventi da parte dei diversi corpi ispettivi che hanno operato fino ad oggi, *in primis* Inps, Inail, ed uffici territoriali dello Stato, avrebbero rappresentato una causa ostativa all'attività delle imprese, affermazione peraltro mai suffragata da dati che ne dimostrino la veridicità. Al contrario, se si confrontano i rapporti che annualmente il Ministero del Lavoro redige, in attuazione dell'articolo 20 della Convenzione OIL C81 dell'11 luglio 1947, e relativi ai risultati annuali dell'azione di vigilanza di competenza dei suddetti enti ispettivi, se ne deduce che a partire dal 2007, si è assistito ad una progressiva diminuzione pari al 30 per cento delle ispezioni;

invero, fino ad oggi il problema non sono le duplicazione delle ispezioni ma l'insufficienza dell'attività di vigilanza a causa della riduzione costante del personale adibito alla vigilanza ispettiva negli istituti. Prospettare l'istituenda agenzia unica ispettiva come strumento atto a diminuire gli adempimenti burocratici in capo alle imprese attraverso l'eliminazione di un asserito fenomeno di duplicazione di ispezioni è un assunto che muove da presupposti assolutamente non condivisibili. L'accertamento ispettivo, infatti, non può e non deve essere inteso come un adempimento burocratico gravante sull'impresa assoggettata a controllo, ma, anzi, se potenziato si pone come elemento indefettibile di un processo di riduzione degli adempimenti burocratici: meno controlli *ex ante* (con snellezza e celerità nell'avvio e nella gestione di un'attività economica) e più controlli *ex post* (allo scopo di scoraggiare gli abusi che potrebbero derivare da maglie burocratiche più ampie). Inoltre non si comprende cosa il governo intenda per "duplicazione di ispezioni". A rigore, una duplicazione sussisterebbe qualora un'azienda fosse più volte assoggettata al medesimo tipo di controllo. Ciò non avviene, atteso che ciascun ente svolge una propria funzione istituzionale. Viene da pensare che l'espressione "duplicazione di ispezioni" possa essere sinonimo di "frequenza di ispezioni". Se così fosse, saremmo di fronte ad una situazione gravissima. E' inaccettabile pensare che possano essere istituite fasce temporali franche nelle quali le aziende non possano essere assoggettate a controllo. I controlli, è stato sempre auspicato, devono essere frequenti e devono interessare la più vasta platea di soggetti. Infine, sorprende come possa considerarsi efficiente un accesso congiunto, presso la medesima azienda, di tutti gli organi titolari di funzioni di vigilanza. Un siffatto accertamento sarebbe lungo, complesso e gravoso per l'azienda poiché idoneo ad incidere negativamente sulle attività produttive in corso;

La decisione d'integrare in un'unica struttura i servizi ispettivi del ministero del lavoro, di Inps e di Inail, prevedendo forme di coordinamento anche con le Asl e le Arpa, non è piaciuta neanche alla Corte dei Conti che si è espressa in proposito rilevando che: "pur se la perdurante inadeguatezza del complessivo sistema di controllo, suggerirebbe un'opzione favorevole all'accentramento in un unico soggetto di diritto pubblico dell'attività di pianificazione e gestione delle proiezioni ispettive nella materia giuslavoristica e previdenziale, con la previsione di efficaci strumenti di coordinamento con la vigilanza resa in materia di sicurezza e tutela sui luoghi di lavoro, la stessa potrebbe spalancare le porte al caos organizzativo e comportare servizi a rischio, gravi iniquità per i lavoratori degli enti coinvolti e nessuna certezza sulle attività da svolgere, sulle retribuzioni e sulla formazione del personale";

nelle intenzioni del Governo la nascita del nuovo ente dovrebbe comportare in futuro anche risparmi gestionali, ma resta da capire come ciò possa essere fatto senza investimenti visto che con questo decreto si prevede, all'articolo 7, che gli ispettori dell'Inps e dell'Inail vengano posti in un ruolo ad esaurimento e gradualmente sostituiti da personale assunto dall'istituendo nuovo Ispettorato. E se fino ad oggi gli ispettori dei due enti sono stati tenuti in condizioni non idonee per svolgere adeguatamente il proprio compito, soprattutto a causa di un'organizzazione interna farraginoso e di retribuzioni avvilenti, si può legittimamente e ragionevolmente pensare che ai futuri ispettori dell'istituendo Ispettorato non saranno garantite condizioni migliori. Inoltre l'inserimento del personale ispettivo già appartenente all'INPS e all'INAIL in un "ruolo provvisorio ad esaurimento", oltre ad essere in palese contrasto con i principi di eguaglianza ed autonomia degli enti previdenziali, e di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, nonché con il principio costituzionale secondo cui i pubblici dipendenti sono al servizio della Nazione, esso crea un grave *vulnus* all'autonomia, alla capacità organizzativa e alla gestione economica degli enti stessi;

inoltre, non si può non rilevare che lo schema di decreto n. 178 disattende le legge delega n. 183 del 2014 laddove (articolo 7, comma 1, lettera l) laddove prevedeva la "razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale", coordinamento che avrebbe dovuto presupporre un rapporto "paritario" fra soggetti diversi, che si sarebbero relazionati e confrontati per il raggiungimento di uno scopo comune quale è la semplificazione e razionalizzazione dell'attività ispettiva. Di tipo diverso è invece il coordinamento recepito dallo schema di decreto che pone un soggetto (l'Ispettorato) in posizione "sovraordinata" rispetto agli altri (INPS e INAIL), attribuendogli poteri di direttiva e di programmazione;

con riferimento alla vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale attribuita dall'articolo 2 comma 2 lettera a), dello schema di decreto all'Ispettorato, occorre evidenziare che la stessa dovrebbe quantomeno ricomprendere tutti i poteri e le attribuzioni dell'INPS, alcuni dei quali conferiti dalla disciplina di settore, peraltro mai abrogata ma neanche inclusa tra le materie oggetto della delega legislativa, e dunque non trasferibili al corpo ispettivo dell'istituendo Ispettorato senza il dovuto coordinamento con le norme di rango primario che li prevedono. Di più. Al fine di esercitare le predette prerogative, non si può prescindere dall'impiego di personale di ruolo in servizio permanente presso INPS e, in particolare, del personale con funzioni ispettive. In ogni caso, infatti, gli ispettori della istituendo Ispettorato non potranno mai esercitare funzioni riconducibili ad attribuzioni riconosciute esclusivamente dalla legge in capo ad un altro Ente, nella fattispecie l'INPS, il quale ne rimarrebbe comunque titolare, dovendo provvedere con personale *ad hoc*, ancorché con funzioni diverse da quelle ispettive;

Inoltre, privare, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, gli istituti previdenziali dell'attività ispettiva e

della possibilità di determinarne programmazione e obiettivi metterebbe a rischio anche la circolarità e la continuità tra l'accertamento e il recupero dell'evasione contributiva e l'aggiornamento delle posizioni assicurative dei lavoratori. Gli atti di accertamento prodotti da un organismo esterno a tali istituti non potrebbero, infatti, provocare automaticamente tale effetto, richiedendo necessariamente un ulteriore e successivo intervento da parte degli stessi, senza considerare che, in assenza di collegamenti telematici adeguati, in grado non solo di comunicare agli uffici di questi enti previdenziali le informazioni utili per poter procedere, ma, prima ancora, di fornire agli ispettori le informazioni e gli elementi necessari per intervenire efficacemente sulle posizioni dei singoli lavoratori, l'aggiornamento delle predette posizioni finirebbe per diventare praticamente impossibile, così come il raggiungimento dei risultati ad oggi conseguiti e di seguito riportati. Di contro, agli enti previdenziali dev'essere invece riconosciuta ed in maniera inalterata la medesima competenza ispettiva indirizzata al recupero della contribuzione e dei premi, e quanto più svincolata dal potere politico, così come già prevista dalla normativa di riferimento;

la prevista istituzione dell'Agenzia unica (Ispettorato) realizzata sottraendo competenze agli enti previdenziali, inevitabilmente comporterà anche la riduzione drastica del recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi evasi. Infatti, se si guarda ai dati presenti nell'ultimo rapporto annuale sull'attività ispettiva, solo il 6 per cento dei contributi e dei premi assicurativi complessivi è stato recuperato dagli ispettori del Ministero del Lavoro, su una massa di circa 100.000.000 di euro su 1.500.000.000 totali, nonostante gli ispettori attualmente in forza al del ministero siano circa 2.800, contro i 1.000 dell'Inps ed i 300 dell'Inail. Il risultato è stato possibile anche grazie al fatto che le modalità di ispezione dei due enti previdenziali sono, diversamente da quelle ministeriali, oramai da anni indirizzate ad ispezioni parziali, limitate, ed orientate più alla lotta al lavoro nero che a quella al lavoro sommerso, supportate, tra l'altro, da banche dati e strumenti informatici più efficienti;

con riferimento a quest'ultimo aspetto, come più volte ribadito dalla stesso ministero del lavoro e delle politiche sociali, la duplicazione delle ispezioni nei confronti del medesimo soggetto si eviterebbe grazie alla condivisione delle banche dati attualmente in uso agli istituti previdenziali che dovrebbe consentire di procedere al puntuale monitoraggio del fenomeno. Da ricordare, a tal proposito, che né il coordinamento né la condivisione delle banche dati rappresenterebbero una novità, essendo già disposte dal decreto legislativo n. 124 del 2004, che, al comma 2 dell'articolo 10, norma peraltro non abrogata dal decreto in oggetto, prevede il dialogo tra i vari enti previdenziali interessati tramite appositi strumenti telematici. Ciò posto si rileva che tale dettato normativo è stato fino ad oggi totalmente disatteso a causa di un mancato raccordo informatico tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'INPS e l'INAIL, e che sarebbe opportuno, anche in termini di costi, prima di procedere alla creazione di un nuovo ente, avente quale unica funzione il "coordinamento" delle attività ispettive, di provvedere alla costituzione di una "banca dati nazionale delle ispezioni" da consultare prima di ogni verifica ispettiva e da implementare immediatamente dopo la redazione del verbale di primo accesso. Tale banca dati delle ispezioni potrebbe essere istituita ed attivata presso l'INPS senza costi particolari, in virtù delle infrastrutture tecnologiche già in suo possesso, come peraltro già avvenuto tra lo stesso istituto e la Guardia di finanza;

Non da ultimo, particolare attenzione va prestata all'articolo 5 comma 2 dello schema di decreto n. 178, laddove dispone che: *"i decreti di cui al comma 1 provvedono, in deroga alle discipline normative e contrattuali vigenti, a rideterminare in modo uniforme il trattamento di missione del personale ispettivo dell'Ispettorato, dell'INPS e dell'INAIL, in considerazione delle esigenze di utilizzo abituale del mezzo proprio per lo svolgimento della ordinaria attività istituzionale"*. Tale previsione, così come formulata, stride con le previsioni contenute nella legge delega che, invece, prevede la costituzione di una agenzia unica quale organismo terzo rispetto ai preesistenti enti previdenziali, in cui far confluire gli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro, dell'INAIL e dell'INPS, poiché introduce potenzialmente una rideterminazione dei trattamenti di missione e la misura dell'indennità chilometrica solo per i dipendenti dell'Ispettorato e non anche per i funzionari dell'INPS e dell'INAIL che sarebbero incardinati nell'Ispettorato solamente in termini di coordinamento. Qualora si mantenesse inalterato il tenore dell'articolo 2, il decreto attuativo si ritroverebbe a modificare delle voci determinate dall'autonomia degli enti (organismi, dunque, esterni all'Ispettorato) eccedendo, dunque, rispetto a quanto previsto dalla legge delega di riferimento e, per altro, in palese contrasto con il principi costituzionali di eguaglianza e autonomia degli enti previdenziali;

nella costituenda Agenzia Unica per le ispezioni del lavoro dovrebbe confluire il personale ispettivo del Ministero del Lavoro, dell'Inps e dell'Inail. Tale personale è, ad oggi, assoggettato a trattamenti normativi ed economici del tutto diversi. Trovano applicazione, infatti, contratti collettivi di comparti diversi, a tacere delle diversità discendenti da specifiche contrattazioni collettive integrative dei vari enti. Si pone, pertanto, un problema di omogeneizzazione di non semplice risoluzione. Trattasi di lavoratori destinatari di uno specifico trattamento economico (costituito da specifiche retribuzioni tabellari, retribuzioni accessorie ed indennità) sul quale hanno fatto legittimo affidamento e sul quale hanno fondato determinate scelte. Una eventuale riduzione di tali livelli retributivi verrebbe intesa come lesione di diritti quesiti e potrebbe alimentare un notevole contenzioso o potrebbe indurre i lavoratori a chiedere di rimanere negli enti di provenienza, anche con profili diversi, determinando di fatto l'inoperatività della teorizzata Agenzia Unica e, co sa ben più grave, la paralisi dell'intera attività di vigilanza, con le conseguenze facilmente immaginabili;

secondo l'articolo 5, comma 1 l'intera operazione dovrebbe essere realizzata *"senza nuovi o maggiori oneri a*

carico della finanza pubblica". Tale previsione è, a dir poco, chimerica. La nuova entità, (Agenzia unica ispettiva) destinata ad operare capillarmente sul territorio nazionale, avrebbe bisogno di notevoli strutture fisiche quali, in via esemplificativa ma non sicuramente esaustiva, immobili adeguati allo scopo ed in linea con la normativa vigente (dotati di cablaggi, degli impianti necessari, dei prescritti requisiti di sicurezza), arredi, dotazioni informatiche hardware e software. Appare quasi superfluo sottolineare come costituiscano costi le utenze di base, le attività di manutenzione, le forniture di materiale di consumo. Inoltre, la costituenda agenzia avrebbe bisogno di dirigenti, personale amministrativo di supporto agli ispettori, uffici di economato, uffici di gestione del personale, professionisti per le questioni tecniche e legali. A tacere dei costi che potrebbero derivare dalla necessaria omogeneizzazione al rialzo delle retribuzioni del personale e dei fondi da destinare alla contrattazione integrativa. In definitiva, l'Agenzia Unica non appare, in tempi di *spending review*, una scelta improntata alla migliore gestione delle risorse pubbliche.

il dettato normativo di cui allo schema di decreto n. 178, pur se concretizzerebbe comunque una posizione di retroguardia, non eliminerebbe altri elementi di inefficienza del sistema, quali l'uso improduttivo delle risorse umane e strumentali sul territorio, la presenza di numerosi dirigenti a più livelli, l'irragionevole compresenza di più organismi deputati a controlli simili, continuando a generare più verbali che metterebbe gli imprenditori nella condizione di attendere molti mesi prima della definizione di tutti i procedimenti ispettivi;

tutto quanto premesso dimostra che lo schema di decreto Atto n. 178 rappresenta un ulteriore colpo alla previdenza pubblica nella prospettiva di un progressivo smantellamento della stessa; non è capace di impedire la duplicazione degli accertamenti sulle imprese; attua un accentramento ed una burocratizzazione dell'attività di vigilanza unicamente nelle mani del Ministero del lavoro; crea un'enclave di quattro differenti organismi di vigilanza (Ispettorato, Carabinieri, INPS e INAIL); depotenzia la capacità degli enti previdenziali di aggredire i fenomeni elusivi ed evasivi della contribuzione e di lotta al lavoro nero; accentua il recupero di sanzioni amministrative, penalizzando il recupero della contribuzione evasa, colpendo maggiormente, in questo modo, le aziende medio-piccole e favorendo quelle grandi;

esprime parere contrario

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLA SENATRICE BENCINI SULL' ATTO DEL GOVERNO N. 178

La 11ª Commissione del Senato,

in sede d'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale (A.G. 178);

considerato che:

l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata Ispettorato nazionale del lavoro, viene istituita al fine, dichiarato, di integrare i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, assorbendone (a regime) le relative attività;

a ben guardare, per quanto attiene alla verifica della funzionalità e dell'efficacia dei servizi ispettivi, unificare i servizi ispettivi dal punto di vista contrattuale e da quello relativo a salute e sicurezza potrebbe indurre ad una minore attenzione rispetto a queste due ultime questioni. Ed invero, si rendono necessarie direttive operative certe ed univoche, regole di ingaggio e professionalità chiare e cura della formazione e dell'aggiornamento del personale ispettivo. Non è, infatti, pensabile che ogni operatore venga deputato a svolgere mansioni che non sono di sua rispettiva competenza, così come occorre scongiurare la sovrapposizione degli interventi;

durante periodi di forte crisi, quando il lavoro sembra assumere i connotati di un lontano miraggio, vengono messe in atto una serie di tolleranze; conseguentemente, l'attività ispettiva dovrebbe essere maggiormente sostenuta e rafforzata in quanto più forti sono i rischi connessi ad un calo di attenzione sulla medesima;

il nostro sistema produttivo è composto prevalentemente da piccole imprese e, pertanto, la pianificazione, anche per quanto concerne l'attività ispettiva, andrebbe basata proprio su tale specificità tipica del nostro territorio. La normativa per essere davvero efficace, infatti, deve essere a misura di impresa, per il principio di effettività ed efficacia, proprio, del diritto alla sicurezza. Un'attività di vigilanza coordinata, univoca e competente, in grado di fornire orientamenti certi a sostegno dell'impresa. Ed invero, si ritiene necessaria una riorganizzazione complessiva delle attività di controllo che renda le ispezioni più selettive in base al criterio del rischio, valorizzi le imprese che rispettano le norme e promuova il coordinamento tra i vari uffici che verranno a confluire nell'istituenda Agenzia;

il coordinamento e la razionalizzazione delle strutture devono oggettivamente condurre ad una migliore gestione delle risorse umane, all'eliminazione dei doppioni, a qualificare l'intervento con persone sempre più professionali e formate. Pertanto, si rende necessaria un'analisi finanziaria sui costi e sui doverosi risparmi di

spesa;

la razionalizzazione deve coinvolgere anche la fase repressiva dei comportamenti lesivi della sicurezza e salute dei lavoratori attraverso un intervento, dunque, che resti unico anche nella fase finale dell'accertamento e nella successiva fase di contestazione in sede giudiziaria;

considerato, inoltre, che:

anche nella relazione intermedia della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, con particolare riguardo al sistema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, rispetto alla problematica della *governance* delle attività di controllo e investigative, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha evidenziato come l'esigenza prioritaria, in questo momento, sia quella di sviluppare un sistema di relazioni e fare in modo che ci sia sistematicamente una capacità di co-agire. Su tale versante, infatti, vi sono responsabilità molto diffuse e situazioni che attengono, sul piano della *governance* e della responsabilità, a soggetti diversi che istituzionalmente hanno una matrice diversa. Attualmente si ravvisa una larga serie di soggetti competenti i quali agiscono legittimamente all'interno del proprio contesto normativo e dei propri modelli organizzativi, con conseguente possibilità, in taluni casi, di inutili duplicazioni di verifiche nonché insufficienza dei controlli;

la verifica sul rispetto delle norme in materia di lavoro e sicurezza viene spalmata tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, INPS, INAIL, Servizi per la prevenzione e la sicurezza negli ambienti di lavoro (SPSAL) delle ASL e ARPA regionali. Non bisogna, poi, dimenticare che hanno competenza a verificare i rapporti irregolari di lavoro anche la Guardia di Finanza, i Carabinieri, l'agenzia delle entrate e quella delle dogane. Una situazione abbastanza singolare in tutto il panorama europeo;

sul punto, la legge delega n. 183 del 2014 assegnava al Governo, nello specifico, il compito di istituire un'Agenzia unica delle ispezioni del lavoro o potenziare il coordinamento tra le DTL/DRL del Ministero del lavoro, l'INPS, l'INAIL, gli SPSAL e le ARPA (Allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali: (...) L) razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale).

Dalla lettura della disposizione in questione, appare evidente che, nel caso dell'Agenzia, questa potrebbe integrare solo le funzioni ispettive dell'INPS e dell'INAIL, mentre per quanto riguarda le funzioni ispettive delle ASL e delle ARPA (circa 250 in tutto), avendo la legge previsto solo "forme di coordinamento", non potrebbero essere ricomprese tra i compiti della futura Agenzia;

considerato, infine, che:

va evidenziato come la riforma costituzionale del Titolo V, con un eventuale ritorno della materia sulla sicurezza del lavoro alle competenze esclusive dello Stato, potrebbe favorire il superamento della frammentazione delle attività di vigilanza ma, al contempo, potrebbe creare ulteriori problemi di coordinamento laddove l'opera di semplificazione non tenesse conto di tutte le personalità coinvolte;

Sempre nella prospettiva del coordinamento, che presuppone l'accesso integrato ad un sistema informativo comune, occorre dare attuazione all'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 81 del 2008, con decreto ministeriale che definisca le regole tecniche per la realizzazione e il funzionamento del SINP. In tale ambito potrebbe essere utile l'attivazione di un canale di comunicazione diretta con i medici competenti, con i responsabili del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) e con l'INAIL, per l'implementazione in tempo reale dei dati;

si registra un rilevante bisogno formativo di specializzazione mirata al tipo di controllo e alle categorie di rischio ispezionate ma si impone, comunque, una formazione unica e uniforme del personale ispettivo. Ed invero, attualmente le forze ispettive, frammentate per enti di appartenenza, vengono ripartite non sempre per materie specifiche o per determinate tipologie di fattori di rischio;

Esprime parere favorevole con le osservazioni espresse nel presente parere. Si sottolinea e ribadisce, da ultimo, la necessità che l'Agenzia suddetta tenga conto delle diverse professionalità e specializzazioni dei soggetti competenti al fine di garantire adeguati *standard* qualitativi dei controlli.

La commissione 11ª del Senato,

in sede d'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale (AG 178);

premessi che:

l'articolo 1, comma 7, lettera l) della legge 183/2014, reca disposizioni relative alla razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, di una Agenzia per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione di un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e INAIL, prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale;

l'articolo 1 dello schema di decreto in esame indica la scelta del legislatore delegato di promuovere l'istituzione di un nuovo ente (l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata "*Ispettorato nazionale del lavoro*") mediante l'accentramento e l'integrazione dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché dell'INPS e dell'INAIL;

considerato che:

ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera a) dello schema di decreto in esame la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale sarebbe d'ora in avanti esercitata e coordinata dall'Ispettorato, sulla base di direttive emanate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

come altresì rilevato nel corso delle audizioni, sembrerebbe non sussistere un "*coordinamento*" di strutture e di soggetti diversi, che avrebbe consentito di preservare l'autonomia giuridica e funzionale di tali enti nell'esercizio dell'attività di vigilanza, bensì si assisterebbe alla "mera attribuzione di poteri direttivi e di programmazione all'Ispettorato nazionale del lavoro" quale unico soggetto sovraordinato rispetto alle attività ispettive di Inps e all'Inail, integrate in esso. Inoltre, non si comprende come tale struttura possa essere istituita, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, "*senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*", anche alla luce della complessa disciplina normativa che regola questa materia e dei numerosi interventi che dovranno essere adottati per l'attuazione di tale riorganizzazione;

si sarebbe potuta garantire una più efficiente implementazione dei servizi ispettivi migliorando le attività di raccordo tra gli enti coinvolti attraverso un vero e proprio coordinamento legislativo tra le discipline regolatrici degli istituti nazionali interessati, senza dover ricorrere a forme di "*gerarchizzazione*" delle competenze mediante l'istituzione di un nuovo ente, tenuto conto che la vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale dell'Inps e dell'Inail resta, ad oggi, disciplinata da norme di rango primario (legge n. 88/1999; legge n. 335/1995);

considerato inoltre che:

il decreto in esame non sembra recare un miglioramento del complesso quadro normativo relativo all'attività di vigilanza: gli strumenti predisposti non sembrano incidere sulle reali problematiche del settore che non si esauriscono nella sola ed eventuale duplicazione dell'attività ispettiva;

la disposizione di cui all'articolo 1, comma 1, avrebbe potuto perseguire il fine di "*evitare la sovrapposizione di interventi*", con riferimento allo stesso soggetto, mediante l'adozione di una "banca dati nazionale delle ispezioni". Attraverso l'utilizzo di tale strumento si impedirebbe la duplicazione dei controlli, con un conseguente beneficio anche per i destinatari delle attività ispettive. Le disposizioni in esame sottraggono invece all'Inps e all'Inail quelle funzioni che, sino ad oggi, hanno garantito l'efficacia dell'attività ispettiva;

la disposizione di cui all'articolo 10, del decreto legislativo n. 124/2004, che consente un vero e proprio coordinamento e dialogo tra soggetti istituzionali diversi, con appositi strumenti telematici, rimane vigente ma, ad oggi, inattuata, mentre, come rilevato anche in sede di dibattito, è presente presso l'Inps una banca dati per le ispezioni che vede coinvolti Inps, Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate: non si comprende per quale ragione non si provveda all'aggiornamento di tali piattaforme tecnologiche;

si rileva peraltro l'incoerenza della disposizione di cui all'articolo 11, comma 5 (in base alla quale INPS, INAIL e Agenzia delle entrate, che di fatto già esercitano una attività di vigilanza e ispezione, mettono a disposizione i loro archivi informatici all'Ispettorato nazionale del lavoro) con la *ratio* della disposizione contenuta di cui all'art. 1, comma 7, lettera l) della legge delega, circa la razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva;

considerato infine che:

ai sensi dell'articolo 5, viene demandata ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Ispettorato;

tale disposizione risulta foriera di non pochi dubbi poiché ad una fonte di rango secondario viene attribuita la facoltà di derogare alle discipline normative e contrattuali vigenti, di rideterminare in modo uniforme il trattamento di missione del personale ispettivo dell'Ispettorato, dell'INPS e dell'INAIL, in considerazione delle

esigenze di utilizzo abituale del mezzo proprio per lo svolgimento della ordinaria attività istituzionale. Risulta opportuno sottolineare che la rideterminazione dei trattamenti di missione per i funzionari dell'Inps e dell'Inail contenuta nel decreto in esame incide direttamente sulla dotazione organica degli enti previdenziali relativamente all'attività di vigilanza, mantenendo in vigore le norme che disciplinano l'esercizio dell'attività di vigilanza in capo a tali enti;

sono diverse le disposizioni relative al personale che sembrano disattendere l'obiettivo di razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva previsto dal legislatore delegante;

per quanto concerne le risorse umane, l'articolo 7 stabilisce che il personale ispettivo dell'Inps e dell'Inail è inserito in un "*ruolo provvisorio ad esaurimento*" dei predetti Istituti con il mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore, che esso ha possibilità di optare per l'inquadramento nei corrispondenti profili amministrativi ed inoltre che "*le risorse derivanti dalle economie per le cessazioni del servizio di cui al presente comma non sono utilizzabili ai fini della determinazione del budget di assunzioni da parte dell'INPS e dell'INAIL previsto dalle vigenti disposizioni in materia di assunzioni.*"

Tali disposizioni rappresentano certamente un potenziale grave deterioramento dell'attività ispettiva con il rischio della perdita dell'esperienza ultradecennale acquisita da tale organico. Inoltre emerge chiaramente programmata l'inutilizzabilità del budget di assunzioni da parte dell'Inps e dell'Inail per le cessazioni di servizio del personale ispettivo, abbandonando la possibilità per tali istituti di svolgere, in osservanza delle disposizioni vigenti, la loro funzione ispettiva in autonomia;

valutato che:

seppur, in linea di principio, positiva, l'istituzione dell'Agenzia Unica per le ispezioni del lavoro così come delineata dallo schema di decreto in esame determina la sussistenza di notevoli problemi, pratici e giuridici, di difficile risoluzione;

mediante l'attuazione di tale schema di decreto, si rileva il rischio di vedere depotenziata, e non implementata, l'attività di vigilanza che dovrebbe essere finalizzata a garantire la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori ed a contrastare il lavoro sommerso ed irregolare;

non appare realizzato un miglioramento nè una piena attuazione delle norme vigenti, ma si introducono disposizioni volte a riorganizzare radicalmente l'attività ispettiva e ad accentrarla, al contempo, a livello ministeriale con gravi rischi per la stessa indipendenza dell'azione ispettiva, finora garantita da INPS e INAIL; esprime parere contrario

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLE SENATRICI MUNERATO, BELLOT E BISINELLA SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 178

La Commissione 11^a,

in sede di esame dello schema di decreto **legislativo recante "attività ispettiva in materia di lavoro", in attuazione dell'articolo 1, commi 7, lett. f) e 11, della legge n.183 del 2014;**

ricordato che la vigilanza in materia di lavoro e previdenza, sostanzialmente, concerne tre "campi": lotta al lavoro nero, contrasto all'evasione ed elusione contributiva e contrasto al fenomeno delle frodi previdenziali;

preso atto dell'istituzione dell'Agenzia unica per le ispezioni sul lavoro, cosiddetta Ispettorato nazionale del lavoro, che assorbe al proprio interno i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'Inps e dell'Inail;

constatato che, ad oggi, le attività ispettive di Inps ed Inail sono risultate più performanti rispetto a quelle delle DDTLL, soprattutto per effetto del modello organizzativo dei rispettivi apparati, essendo quella delle direzioni territoriali del lavoro una struttura fortemente burocratizzata che poco si è adattata ai cambiamenti di logiche, dinamiche e processi che nell'ultimo ventennio hanno investito il mercato del lavoro;

evidenziato che l'attività tipica della vigilanza DTL è orientata alla verifica del rispetto della legislazione in materia di lavoro e, di conseguenza, ad irrogare le relative sanzioni in caso di inosservanza, mentre le attività ispettive di Inps ed Inail concernono principalmente il recupero dei contributi e dei premi evasi e/o omessi;

considerata, pertanto, infondata la motivazione sottostante all'istituzione di un'Agenzia unica, ovvero il superamento della questione relativa alla duplicazione degli accertamenti;

ritenuto, invero, sufficiente la costituzione di un "consorzio obbligatorio di coordinamento" fra Inps ed Inail con funzioni di indirizzo e controllo riservate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, piuttosto, necessario una razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva attraverso una revisione organica dell'impianto

normativo sul lavoro, date le numerose e diverse sanzioni, aliquote, tabelle, ecc. sparse in differenti e svariati provvedimenti;

esprime

parere contrario

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 179

L'11ª Commissione permanente,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, che si propone di sostituire e riordinare il contenuto di tutte le disposizioni concernenti la sospensione della prestazione lavorativa nell'interesse del datore di lavoro e i corrispondenti strumenti di sostegno del reddito dei dipendenti coinvolti;

apprezzato il fatto che esso risponde complessivamente, nel suo contenuto essenziale, ai criteri di riforma della materia delineati nella legge delega;

apprezzato altresì il fatto che esso è redatto in modo semplice e chiaro e strutturato in modo ordinato, adempiendo dunque correttamente anche la parte del mandato concernente la chiarezza e la semplificazione contenuta nella legge delega;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le osservazioni di seguito riportate.

In linea generale, in vista del riordino sistematico e dell'eliminazione – questa pure oggetto della legge delega – delle lacune o difetti di chiarezza che possano alimentare il contenzioso, si reputa necessario un chiarimento normativo circa il nesso che collega il (non illimitato) potere del datore di lavoro di sospendere la prestazione lavorativa, il suo perdurante debito retributivo nei confronti del dipendente interessato e la conseguente prestazione assicurativa erogata dalla CIG, che deve intendersi oggi a copertura di un rischio dell'imprenditore, sia nel caso del personale impiegatizio, sia in quello del personale operaio.

Allo stesso modo, si rende indispensabile una sostituzione dell'ultimo comma dell'articolo 6 del regio decreto n. 1825 del 1924 – che assicura la continuità della retribuzione, in caso di sospensione dell'attività lavorativa, ai soli impiegati – estendendo tale diritto anche agli operai. Questa modifica può prevedere che, quando l'imprenditore, per ragioni oggettive, disponga la sospensione totale o parziale delle prestazioni di lavoro nell'azienda o parte di essa per periodi di entità minima, inferiori o pari a cinque giorni lavorativi, il prestatore abbia diritto all'intera retribuzione base ordinaria; che, invece, quando la sospensione ecceda il limite minimo indicato, il prestatore riceva in ogni caso quattro quinti dell'ultima retribuzione, cioè un importo suscettibile di essere coperto dall'intervento della CIG, nel campo di sua operatività, con una generalizzazione di quanto la legge 20 maggio 1975 n. 164 prevede per il solo caso di non attivazione del trattamento di integrazione salariale per inadempimento imputabile all'imprenditore.

In riferimento all'articolato proposto nello schema di decreto in esame si suggerisce inoltre, in linea generale, in funzione di un opportuno alleggerimento del testo, l'eliminazione di tutte le espressioni ritualmente indicanti le finalità generali considerate dal legislatore nel porre le singole disposizioni, prive di contenuto dispositivo e di qualsiasi rilievo ai fini dell'interpretazione e applicazione delle disposizioni stesse.

All'articolo 3, comma 5, si suggerisce di evitare il richiamo della disposizione in materia di limite massimo dell'integrazione contenuta in una legge di 29 anni or sono: il principio della semplificazione e riordino della legislazione comporta che quella disposizione venga inserita nel nuovo testo legislativo, con abrogazione della vecchia legge.

All'articolo 4, comma 2, occorre chiarire che il limite di durata massima complessiva di 30 mesi dell'intervento ordinario e straordinario della CIG, anche nel settore edilizio, si riferisce a ciascuna unità produttiva: ciò che in quel settore significa, in particolare, il riferimento a ciascun cantiere.

In riferimento all'articolo 8, comma 1, si osserva che – soprattutto nella logica complessiva della riforma, la quale implica che la CIG non venga più utilizzata in sostituzione del trattamento di disoccupazione, in funzione di occultamento delle situazioni di perdita effettiva del posto di lavoro – la condizionalità a cui viene assoggettato il trattamento di integrazione salariale non può essere la medesima a cui viene assoggettato il trattamento di disoccupazione: mentre, infatti, quest'ultimo presuppone la disponibilità del percipiente per tutto quanto attiene alla ricerca del nuovo posto di lavoro, il trattamento CIG è finalizzato, al contrario, a evitare la migrazione del percipiente verso altre aziende e la conseguente dispersione di professionalità specifica. Appare dunque necessario che la condizionalità del trattamento CIG sia oggetto di una definizione sua propria, ben distinta e di contenuto diverso rispetto al trattamento di disoccupazione, come già nell'articolo 4, comma 40,

della legge n. 92 del 2012 (disposizione, quest'ultima, che – in omaggio al principio della semplificazione, chiarezza e maggiore facilità di lettura del testo legislativo – meriterebbe di essere ripresa e inserita nel nuovo provvedimento, con abrogazione della fonte del 2012), con conseguente requisito di disponibilità del percipiente del trattamento CIG per corsi di formazione o aggiornamento professionale, nonché per eventuali tirocini. Corrispondentemente, appare inopportuno che dell'attuazione di quest'altra condizionalità si faccia carico, o si faccia carico soltanto, ai Centri per l'Impiego: di questa funzione è logico che si facciano carico anche l'imprenditore stesso da cui il fruitore dell'integrazione salariale continua a dipendere e l'Inps, essendo cointeressati entrambi al corretto adempimento dell'obbligo di partecipazione alle iniziative di formazione e riqualificazione professionale eventualmente attivate. A questo proposito, nello stesso ordine di idee, si suggerisce altresì l'opportunità di un coinvolgimento anche dei fondi interprofessionali nell'analisi del fabbisogno formativo e nell'erogazione dei corsi di formazione/aggiornamento professionale cui il sostegno del reddito può essere condizionato.

In tema di finanziamento delle prestazioni ordinarie e straordinarie della CIG, previste agli articoli 13 e 23 – che stabiliscono una riduzione della contribuzione gravante sulla retribuzione corrente, pari a circa un decimo rispetto all'entità del contributo ordinario attualmente in vigore, ma in riferimento alla sola CIGO e non alla CIGS – si fa notare che l'entità della riduzione è inferiore rispetto a quanto ci si può attendere, considerati gli intendimenti sottesi alla disposizione contenuta a questo proposito nella legge-delega. Vero è che l'adempimento pieno di questa parte della delega, con la riduzione del contributo al livello necessario per coprire l'ammontare effettivo delle prestazioni a regime, in periodi non caratterizzati da grave crisi economica, pone il problema della copertura del cospicuo attivo gestionale che in tal modo verrebbe a perdersi (dai due ai tre miliardi di euro annui, negli esercizi precedenti al 2008). A questo riguardo si suggerisce al Governo di valutare l'opportunità di eliminare la sostanziale "tassa sul lavoro manifatturiero" che il contributo sovradimensionato ha fin qui configurato, con conseguente riduzione del cuneo contributivo che grava sulle buste-paga nel settore industriale. A tal fine si può pensare a un processo di graduale allineamento del contributo all'entità complessiva delle prestazioni della Cassa, che approdi a un meccanismo di aggiustamento periodico del contributo stesso in relazione all'andamento della gestione.

Si suggerisce inoltre di valutare l'opportunità di un superamento della differenza di contribuzione per la CIGO tra le imprese industriali di dimensioni minori, che godono di sgravi ed esenzioni, e quelle di dimensioni maggiori, poiché la differenziazione genera una distorsione del nostro sistema industriale, disincentivando la crescita delle aziende. Allo scopo, si invita pertanto il Governo a prevedere un'aliquota contributiva CIGO della medesima entità per tutti i tipi di aziende.

All'articolo 20, comma 5, si suggerisce di correggere la locuzione "dell'impresa" con "dall'impresa".

Con riferimento alle disposizioni relative al trattamento di integrazione salariale straordinario (articoli 19-25), si osserva che all'articolo 21 non vengono menzionati i contratti di solidarietà cosiddetti espansivi. Tale omissione potrebbe far pensare ad una soppressione di questo tipo di contratto, se non fosse che all'articolo 44, dedicato alle abrogazioni, non è prevista l'esplicita abrogazione dell'articolo 2 della legge n. 863 del 1984, che istituisce appunto i contratti cosiddetti espansivi. In un'ottica di riordino normativo, si invita dunque il Governo a inserire nel nuovo testo legislativo la disposizione contenuta nel suddetto articolo 2 della legge del 1984 e ad esplicitare, all'articolo 44, l'abrogazione di quella norma.

In riferimento al Titolo II, in tema di fondi di solidarietà, è opportuno che il riferimento "all'impresa" venga sostituito sempre con il riferimento "al datore di lavoro", potendo le singole disposizioni applicarsi anche ad associazioni, studi professionali, fondazioni o altri enti morali.

Inoltre, all'articolo 26, comma 9, si suggerisce uno snellimento e chiarimento della disciplina relativa a finalità, strumenti e prestazioni ulteriori, rispetto a quella previgente contenuta nella legge n. 92 del 2012, nonché l'esplicito raccordo delle disposizioni contenute in questo comma con quelle previste all'articolo 32 in tema di prestazioni ulteriori, anche al fine di evitare duplicazioni.

In riferimento all'articolo 27, comma 1, si suggerisce di semplificare la disposizione, snellendo la formulazione in particolare nella parte relativa alle finalità e riferendola ai soli settori nei quali sono stati costituiti fondi bilaterali alternativi.

In riferimento allo stesso comma 1 dell'articolo 27, si suggerisce di menzionare esplicitamente la possibilità di utilizzare il fondo di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 276 del 2003, sia richiamandolo nel comma, così colmando una lacuna della legge n. 92 del 2012, sia consentendo la possibilità per le parti sociali di destinare quota parte della contribuzione complessiva a tale fondo per il finanziamento del fondo di solidarietà, così come avviene per gli altri fondi con finalità formative richiamati nell'articolo in questione. In tal caso, occorrerebbe consentire alle parti di concordare che il contributo sia posto a carico del solo datore di lavoro, valutando altresì, in considerazione della peculiarità delle funzioni proprie del fondo Formatemp, nonché di quelle proprie del settore della somministrazione di lavoro, l'opportunità ed evidente maggiore equità di una riduzione dell'aliquota minima di contribuzione rispetto a quella prevista per i fondi alternativi in generale, qualora essa venga posta esclusivamente a carico del datore di lavoro.

Nello stesso articolo 27, in combinato disposto con apposito comma da inserire nell'articolo 32 (v. *infra*) è opportuno consentire esplicitamente ai fondi bilaterali alternativi di fornire prestazioni ulteriori, aventi le finalità

di cui all'articolo 26, comma 9 lettere a) e b).

Ancora in riferimento all'articolo 27, al fine della maggiore chiarezza della disposizione si suggerisce la suddivisione del comma 3 in due commi, di cui uno dedicato alla definizione delle prestazioni; si suggerisce inoltre di collocare le lettere a) e b) in due alinea distinti, di cui uno dedicato all'adeguamento del fondo alle disposizioni previste.

In riferimento all'articolo 28, si propone di riportare una disposizione attualmente collocata nelle norme transitorie e finali, in modo che risulti più chiara la disciplina della transizione tra fondo residuale e FIS; questa correzione implica, ovviamente, la contestuale modifica dell'articolo 43, con eliminazione del comma 6. Si sottolinea inoltre l'esigenza di una disposizione che consenta l'equilibrio delle diverse gestioni, anche con riduzione dei contributi riscossi dall'Inps per il finanziamento dei fondi di solidarietà, qualora in futuro – come è assai possibile che avvenga – si dovessero registrare avanzi di gestione pluriennali: anche in riferimento a questa materia è necessario evitare che il sovrappiù di contribuzione riscosso dall'Inps per prestazioni temporanee finisca coll'essere utilizzato come sostegno strutturale al sistema pensionistico generale.

Sempre all'articolo 28, comma 1, si suggerisce di:

- chiarire che la disposizione si riferisce ai datori di lavoro appartenenti ai settori indicati; per questo è opportuno aggiungere, dopo le parole iniziali "Nei riguardi dei", le seguenti: "datori di lavoro appartenenti a";
- inoltre, sempre in funzione di una maggiore precisione e univocità della disposizione, aggiungere, dopo le parole "fondi di solidarietà bilaterali di cui all'articolo 26", le parole: "o fondi di solidarietà bilaterali alternativi di cui all'articolo 27".

Al medesimo articolo 28, comma 2, si propone di modificare le disposizioni, prevedendo che, nel caso di *opting out* dal Fondo residuale (e in futuro dal Fondo di integrazione salariale – FIS), il contributo sia almeno pari a quello gravante sui datori di lavoro – che abbiano da 6 a 15 dipendenti – aderenti al FIS (0,45 per cento) e si garantisca la prestazione dell'assegno ordinario. Sul primo aspetto, nello schema di decreto si fa riferimento al contributo (sempre 0,45 per cento) minimo previsto per i fondi alternativi, mentre sarebbe opportuno riferirsi al FIS, constatato che la divisione della contribuzione tra datore e lavoratore nel residuale/FIS e nei fondi di cui all'articolo 26, è la medesima, mentre nei fondi alternativi è lasciata alla determinazione alle parti. Sul secondo aspetto, si propone l'applicazione integrale – come si è testé detto – della disciplina di cui all'articolo 26 e con una contribuzione minima pari a quella minima prevista per il FIS in modo da scoraggiare una possibile forma di *social dumping*. Si suggerisce inoltre di specificare a chi (più precisamente: se al ministero del Lavoro e delle politiche sociali, o al ministero dell'Economia e delle Finanze, o a entrambi) il Comitato amministratore del fondo residuale, sulla base delle stime effettuate dall'INPS, possa, in caso di *opting out*, proporre il mantenimento, in capo ai datori di lavoro del relativo settore, dell'obbligo di corrispondere la quota di contribuzione.

Al medesimo comma, si suggerisce infine di chiarire che dalla data di decorrenza del nuovo fondo i datori di lavoro del relativo settore rientrano nell'ambito di applicazione di questo.

Ancora all'articolo 28, comma 3, si propone di semplificare la formulazione, operando semplicemente un rinvio all'articolo 36, che regola composizione e compiti del comitato amministratore.

In riferimento all'articolo 29, si suggerisce di chiarire che le disposizioni in esso contenute sono aggiuntive rispetto a quelle che disciplinano il fondo residuale.

Al comma 5 del medesimo articolo, si suggerisce inoltre di chiarire esplicitamente il necessario coordinamento con quanto disposto nell'articolo 36 in tema di comitato amministratore.

Con riferimento all'articolo 30, si suggerisce di modificare l'articolato inserendo in questo punto del testo la disciplina ora prevista al comma 2 nell'articolo 39, poiché il riferimento è soltanto all'assegno ordinario e non all'assegno di solidarietà.

Con riferimento all'articolo 32, comma 1, si suggerisce di modificarne il testo, raccordando le disposizioni presenti in questo comma con quelle previste all'articolo 26 comma 9, evitando così inutili duplicazioni.

Ancora nell'articolo 32 – come già esposto in riferimento all'articolo 27 – si suggerisce di inserire un comma che consenta ai fondi bilaterali alternativi di fornire prestazioni ulteriori, aventi le finalità di cui all'articolo 26, comma 9 lettere a) e b).

All'inizio dell'articolo 33 si suggerisce, per maggiore chiarezza della disposizione, di inserire le parole: "Fatta salva la disposizione di cui all'articolo 29, comma 8, secondo periodo, in materia di contributo addizionale a carico dei datori di lavoro".

In riferimento alla composizione del comitato amministratore di cui all'articolo 36, comma 2, si segnala la necessità di consentire che il numero dei suoi membri superi il limite dei dieci, quando le parti istitutive siano più numerose. Si suggerisce dunque di aggiungere, dopo le parole "in numero complessivamente non superiore a dieci,", le seguenti: "o nel maggior numero necessario a garantire le rappresentanze di tutte le parti sociali istitutive del fondo". Nel medesimo comma, si suggerisce di chiarire che i requisiti di onorabilità previsti, a pena di decadenza (e, si suggerisce di aggiungere, ineleggibilità) all'articolo 38, si applicano anche ai rappresentanti, con qualifica di dirigente (formulazione più corretta di quella attualmente adottata di "funzionari

con qualifica di dirigente"), del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze.

All'articolo 43, comma 1, se non fosse che la legge-delega prevede esplicitamente l'azzeramento del periodo di *vacatio legis*, andrebbe sottolineata l'opportunità di mantenere invariato il periodo ordinario di 15 giorni tra la pubblicazione in Gazzetta ufficiale e l'entrata in vigore, al fine di consentire la presa di conoscenza del testo del decreto da parte di tutti i soggetti interessati. In riferimento al comma 7, e in particolare alla soppressione ivi prevista del comma 22 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013 n. 147 (e dunque dello stanziamento ivi previsto), si osserva che tale disposizione appare eccedente rispetto al contenuto della delega legislativa, oltre che rispetto alla materia del decreto in esame, trattandosi di stanziamento riferito ai *call center*.

In riferimento all'articolo 44, comma 3, si segnala la necessità logica che venga abrogato l'intero articolo 5 del decreto-legge 19 luglio 1993 n. 148, convertito dalla legge 19 luglio 1993 n. 236, e non soltanto i suoi commi da 5 a 8.

In riferimento al nuovo assetto complessivo degli ammortizzatori sociali, è stata sollevata da diverse parti la questione circa la garanzia di continuità del reddito per i lavoratori stagionali, ai quali la nuova assicurazione contro la disoccupazione non offre più il sostegno del reddito senza soluzione di continuità. Al riguardo si osserva in primo luogo che un ritorno alla disciplina precedente della materia si porrebbe evidentemente in contraddizione con l'intendimento complessivo della riforma degli ammortizzatori sociali, nel senso del progressivo superamento di ogni forma di sostegno del reddito che possa costituire incentivo, sia pure parziale, al mantenimento dello stato di disoccupazione o comunque a una rinuncia alla ricerca di un'occupazione regolare. Per converso, si osserva che sarebbe pienamente coerente con gli obiettivi della riforma l'introduzione di un incentivo alla contrattazione collettiva di secondo livello (per esempio di livello regionale, ma anche aziendale) che preveda la trasformazione dei contratti a termine stagionali in contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti, che prevedano l'alternarsi di periodi di lavoro a tempo pieno nei periodi dell'anno nei quali la domanda è più forte e periodi a tempo parziale nei periodi nei quali essa è più debole.

Ancora in riferimento all'assetto generale degli ammortizzatori sociali, si suggerisce al Legislatore-delegato di valutare l'opportunità di esplicitare in apposita disposizione legislativa l'esenzione da contribuzione previdenziale - già peraltro desumibile, ma solo in via di interpretazione, dalla legislazione previgente - per i trattamenti complementari di disoccupazione, che vengano pattuiti sia in sede collettiva, sia in sede individuale.

Per finire, la Commissione segnala la necessità, al fine di consentire l'analisi e il monitoraggio degli interventi di politica attiva e passiva del lavoro previsti dai decreti legislativi di attuazione della legge delega 10 dicembre 2014 n. 183, che ai soggetti tecnici svolgenti funzioni di coordinamento della politica economica e di monitoraggio delle riforme del mercato del lavoro venga consentito l'accesso diretto, anche attraverso procedure di accesso remoto, ai cosiddetti "microdati" (ovvero dati elementari, sia amministrativi sia campionari) in qualunque modo rilevanti a tali fini, detenuti da vari istituti ed enti pubblici quali, tra gli altri, l'Istat, l'Inps e l'Agenzia delle entrate, ovviamente nel rigoroso rispetto di tutte le disposizioni poste a protezione del diritto alla riservatezza delle persone. A questo fine, e in piena congruità con l'obiettivo dell'affermazione nel nostro Paese della cultura della misurazione e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, cui si ispira esplicitamente anche la stessa legge delega n. 183 del 2014, è indispensabile una disposizione di carattere generale, che potrà essere utilmente inserita in questo decreto attuativo della legge medesima o in quello relativo ai servizi per l'impiego.

SCHEMA DI PARERE PRESENTATO DAI SENATORI Barozzino, De Petris, Cervellini, De Cristofaro, Petraglia, Stefano E Uras

SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 179

L'11ª Commissione, esaminato l'atto n. 179, premesso che:

con lo schema di decreto legislativo in esame e gli altri tre adottati l'11 giugno dal Governo si completa il pacchetto di provvedimenti compresi nella delega della legge n. 183 del 2014 (c.d. *Jobs Act*). Un pacchetto di provvedimenti correttamente considerati da parte sindacale il compimento di "un disegno recessivo, per il lavoro, i lavoratori, per il Paese";

tale disegno ha giocato tutto in difesa degli interessi delle aziende e delle imprese, consegnandogli in tre anni quasi 25 miliardi di euro, tra detrazioni IRAP e sgravi contributivi, senza alcun impegno in contro partita a favore dell'occupazione o dell'economia italiana. Sono state approvate norme fortemente penalizzanti e lesive di diritti e tutele per i lavoratori in ragione di una più facile e governabile disponibilità di manodopera liberata da vincoli contrattuali e soprattutto da tutele sindacali;

sono state abrogate alcune fondamentali disposizioni dello Statuto dei lavoratori, il diritto alla reintegrazione, le tutele sui licenziamenti collettivi, la possibilità di demansionare e dequalificare unitariamente i lavoratori, l'aumento delle disponibilità ad impiegare libera manodopera come nel caso delle nuove liberalizzazioni in

materia di contratti di somministrazione e *voucher*;

con riferimento alla materia delle misure di strumenti al reddito, il *Jobs Act* stabilisce che il Governo adotti uno o più decreti legislativi «allo scopo di assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e di favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro». I decreti legislativi devono tenere conto delle peculiarità dei diversi settori produttivi;

anche i due decreti legislativi che attuano la predetta delega in materia di strumenti di sostegno al reddito (quello in costanza di rapporto di lavoro oggi in esame e quello di cui al decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 22, già in vigore, che ha ridefinito gli interventi in caso di disoccupazione involontaria) vanno nella direzione di indebolire le tutele contrattuali attraverso l'aumento delle differenze di trattamento, la riduzione dei tempi e l'entità delle protezioni. Lo stesso avviene con l'introduzione del meccanismo del *bonus/malus* in materia di cassa integrazione, pensato quale deterrente, che invece comporta il fondatissimo rischio di favorire i licenziamenti, visto l'aumento del costo delle contribuzioni nell'uso degli strumenti di "cassa";

il Governo, infatti, riscrive il sistema degli ammortizzatori sociali, mentre sono ancora forti gli effetti della crisi economica, sia con riferimento al numero dei disoccupati – saliti ad oltre 3,1 milioni di unità – sia per quanto attiene alle ore autorizzate di cassa integrazione nelle sue tre tipologie. Il 2014, in questo senso, è stato fra i peggiori anni di sempre con oltre un miliardo di ore autorizzate; il 2015, pur facendo registrare qualche miglioramento, non è e non può essere considerato l'anno di uscita dalla crisi del nostro sistema produttivo. La riduzione di cassa integrazione ordinaria e straordinaria è infatti ancora debole e rallentata, mentre il forte calo della cassa in deroga è connesso all'assenza di risorse stanziare piuttosto che ad elementi virtuosi;

tenuto conto di ciò, il sistema delineato dal Governo - ma già architettato dalla legge 92 del 2012 di riforme del mercato del lavoro - poggia su tre gambe: CIG ordinaria e straordinaria e fondi di solidarietà per l'integrazione salariale in costanza di rapporto e NASPI nei casi di disoccupazione involontaria. Questa architettura, come è stato osservato nel corso delle audizioni, è pensata e va bene per situazioni non emergenziali, in cui l'economia, crescendo, ha la possibilità di assorbire livelli di disoccupazione superiori a quella ritenuta fisiologica. Ad oggi, però, l'Italia non è in questa situazione, ma è anzi necessario assicurare risorse adeguate e durate congrue, così da favorire la riorganizzazione del sistema produttivo e la riqualificazione del personale, elementi questi che lo schema di decreto legislativo in esame non sembra prevedere con la dovuta considerazione;

in questo quadro, l'eliminazione completa della cassa integrazione in deroga, istituto che certamente andava ripensato e la cui durata nel 2015 era stata già ridotta da 11 a 5 mesi, può avere effetti esplosivi, sul piano sociale, del lavoro e dell'economia, non essendo sufficiente aver previsto come contromisura per tutelare i lavoratori e il lavoro l'investimento sui fondi di solidarietà bilaterale. Infatti, nella situazione attuale delle imprese e del lavoro i fondi – se non aiutati dallo Stato che li capitalizzi – avranno problemi di sostenibilità finanziaria;

tuttavia è soltanto attraverso il ricorso ai contratti di solidarietà che si potrà bilanciare in durata quanto accade a legislazione vigente; e non va taciuto che la bozza di decreto legislativo non prevede in corso d'opera un monitoraggio per capire l'esigenza di introdurre o meno un periodo transitorio di applicazione, come fu prospettato a suo tempo con la mobilità dalla legge n. 92 del 2012;

inoltre, il passaggio al quinquennio mobile non è indifferente, in quanto penalizza soprattutto le aziende con forte ricorso agli ammortizzatori sociali;

lo schema di decreto legislativo in esame riduce genericamente la contribuzione ordinaria e inasprisce la contribuzione addizionale in caso di utilizzo degli ammortizzatori sociali. Si tratta dell'applicazione di un meccanismo simile al *bonus/malus* delle assicurazioni, che non è privo di criticità. Ad esempio viene applicato solo a metà in quanto non è prevista una riduzione della contribuzione ordinaria in caso di non utilizzo degli ammortizzatori sociali;

come già accennato, i fondi di solidarietà bilaterali introdotti dalla riforma Fornero del mercato del lavoro (legge n. 92 del 2012) sono ridefiniti dalla bozza di decreto legislativo in esame, come strumento da utilizzare per il superamento della cassa integrazione in deroga;

nello schema in esame i fondi di solidarietà riprendono in gran parte quanto definito per la cassa integrazione ordinaria e straordinaria, con la differenza di fondo che permane una evidente difficoltà di sostenibilità finanziaria dei fondi, soprattutto se, come accade ora, la fase di avvio coincide anche con un prolungato periodo di crisi economica. Nel breve periodo, i fondi non potranno funzionare se lo Stato non interviene con un sostegno generalizzato sul modello della cassa in deroga, così da favorire l'accumulazione di capitale;

il dato fondamentale che caratterizza questo modello di ammortizzatore è che il mondo del lavoro viene segmentato in una pluralità di comparti che saranno chiamati ad affrontare in proprio, con l'esclusivo utilizzo delle proprie risorse, le varie crisi e necessità di intervento, senza alcuna solidarietà con gli altri comparti e senza alcuna solidarietà da parte dello Stato. A seconda dell'andamento del settore e dell'economia, sulla base di quanto le sofferenze avranno eroso le disponibilità del fondo, gli amministratori del fondo potranno tirare la

coperta o verso l'innalzamento dei contributi, che per un terzo pagheranno i lavoratori, o tagliare le prestazioni che, comunque, a regime non potranno mai superare in termini di importo finanziario il quadruplo dei contributi dovuti dall'impresa;

la conseguenza è che l'elasticità che impediva la brutale perdita di posti di lavoro, che dava tempo per risolvere positivamente le crisi, cessa di essere governata nell'interesse del Paese, della sua economia e dell'occupazione;

con la trasformazione dei fondi di solidarietà bilaterali, essi diventano prestazione proporzionata e conseguente al premio pagato da impresa e lavoratori sulla base del rischio che quell'attività ha manifestato nel settore di appartenenza. Si tratta di una logica come quella che ha portato il pareggio di bilancio in Costituzione, che fa venire meno il ruolo sociale dello Stato;

il rischio evidenziato in audizione da parti sindacali – e che ci sentiamo di condividere – è che in futuro, quando i fondi non potranno erogare le prestazioni per insufficienza delle risorse accumulate solo sulla base del mero gettito contributivo, con un apposito aggiustamento legislativo, a fronte di insostenibili aumenti delle contribuzioni, si possa passare ad investire i capitali accumulati sul mercato finanziario, sul modello dei Fondi pensione chiusi;

le criticità di carattere generale elencate sono di per sé sufficienti ad esprimere un parere contrario, ma lo schema ne contiene altre relative alle singole disposizioni. Ad esempio, non sono stati inclusi nella platea dei destinatari della CIGO e della CIGS i lavoratori a domicilio mono-committenza, ma sono fatti rientrare nella base di calcolo per la contribuzione, come previsto dall'articolo 13;

viene previsto che i lavoratori del settore della pesca debbano maturare un'anzianità di effettivo lavoro di almeno novanta giorni per essere ammessi ai trattamenti di integrazione salariale, ma non viene previsto che il calcolo debba riferirsi alle giornate retribuite ed effettuate anche con datori di lavoro diverso, nel solco del messaggio n. 6885, del 9 marzo 2010 dell'INPS (articolo 1, comma 2);

l'articolo 1, comma 3, stabilisce che l'anzianità effettiva del lavoratore che passa alle dipendenze dell'impresa subentrante nell'appalto si computa tenendo conto del periodo durante il quale il lavoratore è stato impiegato nell'attività appaltata. Tuttavia, per garantire la continuità dell'attività prestata, occorre fare riferimento all'anzianità maturata presso il committente, oltre la specifica attività svolta, in quanto questi può erogare attività cosiddette di multi servizio, ovvero costituite da diverse tipologie di lavoro;

lo schema uniforma la durata massima complessiva dei trattamenti di CIGO e CIGS (articolo 4), ma essa sarà insufficiente, in particolare per situazioni legate alle medie e grandi aziende in riorganizzazione o ristrutturazione. Per tale ragione andrebbe portata da 24 a 36 mesi nel quinquennio mobile e allo stesso modo andrebbe portata da 30 a 36 mesi per le imprese industriali e artigianali dell'edilizia e affini e per le imprese industriali e artigiane che svolgono attività di escavazione e di lavorazione di materiali lapidei;

rispetto all'obbligo di convocazione presso i Centri per l'impiego dei lavoratori beneficiari di integrazioni salariali per i quali la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro (calcolata in un periodo di 12 mesi) sia superiore al 50 per cento, ai fini della stipula di un patto di servizio personalizzato (articolo 8), la disposizione rimanda l'attuazione agli articoli da 19 a 22 dello schema di decreto legislativo di cui all'atto Camera n. 177. Tale disposizione andrebbe abrogata in quanto sostanzialmente inapplicabile. Infatti essa è inestricabilmente condizionata dalle molteplici variabili delle caratteristiche del servizio del restante 50 per cento;

inoltre, vista la cronica carenza di risorse umane e finanziarie, accentuata dal vuoto normativo conseguente alla legge 56 del 2014 (recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), è difficile pensare che i Centri per l'impiego possano far fronte alle incombenze legate ai percettori di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, in termini di effettiva capacità di rispettare i contenuti dell'articolo 8 sulla condizionalità e sulle politiche attive del lavoro. La costituenda Agenzia nazionale per le politiche attive e il lavoro non sarà in grado di cambiare in meglio la situazione attuale;

il secondo comma dell'articolo 8 stabilisce che il lavoratore che svolga attività di lavoro subordinato o autonomo durante il periodo di integrazione salariale non ha diritto al trattamento per le giornate di lavoro effettuate. Tale previsione non è condivisibile in quanto non tiene conto dell'orario di lavoro svolto e della retribuzione percepita dal lavoratore;

le disposizioni relative al trattamento di integrazione salariale ordinaria (CIGO) delineano, con alcune differenze rispetto ai soggetti interessati dalla normativa vigente, l'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto (articolo 10). Non è comprensibile, ad esempio, perché non vengano incluse le imprese commerciali con oltre 50 dipendenti;

la disciplina della procedura di informazione e consultazione sindacale, ripropone quanto contenuto nell'articolo 5 della legge 164/1975 (articolo 14). Al comma 1 viene previsto che nei casi di sospensione o riduzione dell'attività produttiva, l'impresa è tenuta a comunicare preventivamente alle rappresentanze sindacali aziendali le cause di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro, l'entità e la durata prevedibile, il numero dei lavoratori interessati. Tuttavia, è irragionevole aver previsto che la comunicazione alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale avvenga solo in assenza delle RSU e non in aggiunta;

con riferimento alla cassa integrazione straordinaria diverse criticità attengono alla semplificazione delle causali di intervento (articolo 21) che rischiano di essere sostanziali e non solo formali, in quanto nella disciplina vigente i termini di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione non sono utilizzati propriamente come sinonimi;

inoltre, viene eliminata la cessazione di attività di impresa (o di un ramo di essa) tra le cause di richiesta di CIGS (articolo 21), ma irragionevolmente vengono escluse anche le aziende in procedura concorsuale. Si tratta infatti di aziende che possono ancora avere un futuro mantenendo la professionalità dei lavoratori nel "patrimonio" aziendale, salvaguardando l'occupazione possibile. Quanto previsto al comma 4, ovvero la deroga di 6 mesi in alcuni casi di crisi nel triennio, è insufficiente e inadeguato a fronteggiare le situazioni di difficoltà delle aziende in procedura concorsuale;

le disposizioni sui Fondi di solidarietà bilaterali estendono l'obbligo di istituire un fondo di solidarietà alle imprese che occupano mediamente più di 5 dipendenti, compresi gli apprendisti, in luogo dei 15 dipendenti previsti dalla normativa vigente (articolo 26). L'articolo così come è formulato continua a lasciare fuori dalla possibilità di accedere agli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto i lavoratori del settore della pesca. In tale settore, infatti, la maggior parte delle imprese impiega un numero di lavoratori inferiore a 5 unità. Attualmente questi lavoratori non rientrano nel campo di applicazione della integrazione salariale ordinaria o straordinaria e della mobilità. Per coprire i 2 mesi circa all'anno di ferma biologica, fino ad oggi è stata utilizzata integrazione salariale in deroga, che invece lo schema in esame di fatto abroga;

esprime parere contrario

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLA SENATRICE BENCINI SULL' ATTO DEL GOVERNO N. 179

La 11ª Commissione del Senato,

in sede d'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (A.G. 179);

considerato che:

lo schema di decreto, strettamente ancorato ai principi ed ai criteri direttivi della disciplina di delega, risulta nel suo complesso equilibrato soprattutto se letto congiuntamente al decreto recante disposizioni per il riordino della normativa in tema di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati;

si valuta positivamente la semplificazione normativa che, in parte, riporta in un unico testo molte delle disposizioni in materia; tuttavia, non può sottacersi come si stiano affrontando con considerevole impazienza e rapidità, da parte del Governo, quattro diversi schemi di decreto rendendo così arduo qualsiasi tipo di approfondimento nelle valutazioni di merito;

con riferimento alle disposizioni riguardanti l'estensione dei trattamenti di integrazione salariale al personale assunto con contratto di apprendistato professionalizzante (articolo 2), la relativa disciplina ne comporta l'incremento degli oneri contributivi dovuti per tale categoria di lavoratori. La norma va salutata con favore in virtù della considerazione per la quale, in tal modo, un rapporto di lavoro singolare, come quello di apprendistato professionalizzante, viene ad intrecciarsi con le dinamiche gestionali dell'azienda. D'altra parte, però, vengono estesi ai richiamati apprendisti gli obblighi contributivi previsti per le integrazioni salariali di cui sono destinatari ed a tali contribuzioni non si applica l'azzeramento, per i primi tre anni, della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro che occupi fino a nove addetti, per i contratti di apprendistato stipulati negli anni 2012-2016. Una simile scelta, tuttavia, determinerà un ulteriore disincentivo nell'utilizzazione dell'istituto contrattuale;

ed ancora, l'estensione agli apprendisti del campo di applicazione dei fondi di solidarietà rappresenta un intervento di equità sociale nella direzione auspicata della universalizzazione degli ammortizzatori sociali. Non si può, però, non rilevare come la misura comporterà un aggravio del costo del lavoro degli apprendisti e, di conseguenza, l'apprendistato, il cui utilizzo in termini numerici non hai mai raggiunto i livelli attesi dal legislatore, rischia ora, se si considera anche il sistema di incentivi previsto per il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, di essere ulteriormente marginalizzato;

si registra con nota positiva la computazione per metà, ai fini del calcolo della durata massima complessiva della misura, del tempo in cui si è goduto del trattamento per la causale di contratto di solidarietà. In tal modo, dunque, si prevede che la durata dei trattamenti straordinari d'integrazione salariale concessi a seguito della stipula di un contratto di solidarietà (entro il limite di 24 mesi) venga computata per metà. La disposizione in questione (articolo 4, comma 1) sembra effettuare un bilanciamento rispetto alla riduzione, comunque disposta, della durata complessiva dei trattamenti di cassa integrazione nonché si provvede ad

inserirne norme che prevedano la riduzione dell'orario di lavoro piuttosto che la sospensione dei lavoratori dal lavoro, perseguendo in tal modo l'intento di favorire la conservazione e la salvaguardia non soltanto dei posti di lavoro ma anche delle professionalità dei lavoratori che, così facendo, mantengono un legame più forte con l'impresa in attesa della normale ripresa produttiva;

considerato, inoltre, che:

il presente schema di decreto riduce, genericamente, la contribuzione ordinaria ma inasprisce quella addizionale in caso di utilizzo degli ammortizzatori sociali; tuttavia, non viene prevista una riduzione della contribuzione ordinaria in caso di effettivo utilizzo delle misure. Al riguardo, pertanto, potrebbe prevedersi uno strumento premiale in base al quale l'impresa che ricorre agli ammortizzatori sociali per un periodo di tempo definito possa ottenere un'ulteriore riduzione della contribuzione ordinaria;

ci si interroga, vista la carenza di risorse umane e finanziarie, sulla effettiva capacità di rispettare i contenuti dell'articolo 8 del provvedimento in esame sulla condizionalità e sulle politiche attive del lavoro.

considerato, inoltre, che:

il decreto in esame effettua una rassegna specifica della CIGO, CIGS e "Solidarietà" che prevede la definitiva archiviazione dell'esperienza della cassa integrazione in deroga. Al posto, invece, di quest'ultima misura viene disposto l'utilizzo dei fondi bilaterali di solidarietà; in particolare, detti fondi operano in tutti i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione delle integrazioni salariali ordinarie e straordinarie. Così facendo, vengono supportate dagli ammortizzatori sociali, stabili e certi, anche le imprese che occupano mediamente più di 5 dipendenti, compresi gli apprendisti. Trattasi, con evidenza, di una decisione equa e tanto attesa. La dimensione e la durata delle attuali crisi aziendali in cui operano gli ammortizzatori sociali è tale da richiedere un tempo di transizione ben più lungo verso il nuovo sistema. Infatti, solo al Mise vi sono 153 casi che coinvolgono 140.000 lavoratori ed altrettanti ve ne sono nelle sedi territoriali. Un drastico passaggio implica il rischio di un numero elevato di licenziamenti proprio nella fase più cruenta della crisi. I licenziamenti riguarderebbero maggiormente la popolazione lavorativa più anziana e meno professionalizzata non avendo usufruito dei percorsi di formazione e riqualificazione alimentando così il grave fenomeno denunciato dal Presidente dell'Inps, Tito Boeri, relativo agli over 50 senza prospettiva. Sarebbe, tuttavia, auspicabile prevedere una maggiore gradualità, nella pur condivisibile uscita dagli ammortizzatori in deroga, che permetta una transizione non dura verso i fondi di solidarietà, in attesa della piena realizzazione della riforma delineata dal provvedimento *de quo*;

ed ancora, i primi articoli del provvedimento in esame delineano una disciplina comune per i trattamenti di integrazione salariale, ordinaria e straordinaria. In tale ambito, nel ridefinire i requisiti soggettivi dei lavoratori destinatari viene estesa anche alla CIGO il requisito delle 90 giornate di effettivo lavoro utile per accedere al trattamento. Contestualmente, si dispone che la richiamata condizione non sia necessaria per le domande relative a trattamenti di CIGO per eventi oggettivamente non evitabili nel solo settore industriale. Al riguardo, non si comprendono le ragioni di questa specifica deroga disposta a favore di un solo settore;

appaiono contrari allo spirito di semplificazione della legge delega gli obblighi di comunicazione periodica dell'organico aziendale per la definizione della contribuzione CIGO (articolo 13, comma 2) in quanto tali informazioni sono già oggetto di comunicazione mensile con il sistema UNIMENS all'INPS;

sarebbe necessario prevedere che, data la razionalizzazione del sistema tanto invocata in particolare in termini di durata dei trattamenti, la possibilità di superare i limiti massimi stabiliti, trattandosi di deroghe temporanee e/o riservate a specifici casi di rilevanza nazionale, sia effettiva e flessibile;

Esprime parere favorevole con le osservazioni espresse nei considerata del presente parere. Si sottolinea e ribadisce, da ultimo, la necessità che la normativa assicuri le risorse economiche necessarie al corretto funzionamento dei centri per l'impiego.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI CATALFO, PAGLINI E PUGLIA SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 179

La commissione 11ª del Senato,

in sede d'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (AG 179)

premesso che:

secondo i dati Istat, le imprese potenzialmente interessate da forme di integrazione salariale sarebbero circa 650 mila con un'occupazione di circa 9,8 milioni di dipendenti;

nel 2013, anno di maggiore contrazione per l'economia italiana, sono state interessate all'utilizzo di forme di integrazione salariale, circa 440 mila posizioni lavorative dipendenti (corrispondenti al 4 per cento delle

posizioni dipendenti totali), suddivise tra lavoratori coinvolti nella CIG ordinaria (121 mila), CIG straordinaria (122 mila), CIG in deroga (119 mila) e in contratti di solidarietà (78 mila);

l'attuale periodo di crisi economica ha reso più evidenti le debolezze del vigente sistema di ammortizzatori sociali il quale risulta sotto molteplici aspetti iniquo, come rappresentato da tanti lavoratori fuoriusciti o ai margini del mondo del lavoro, che si adattano a svolgere lavori occasionali o inadeguati, spesso privi di tutele ovvero con tutela limitata;

considerato che:

in relazione alle disposizioni di cui ai Capi I e II del Titolo I, come rilevato da vari soggetti nel corso delle audizioni, due appaiono le principali criticità:

a) il parziale allargamento della platea di beneficiari di strumenti di protezione in costanza di rapporto di lavoro, il quale potrebbe generare, in realtà, un arretramento generalizzato della quantità e della qualità delle prestazioni;

b) la scelta di convogliare verso le imprese qualunque risorsa disponibile (Irap, decontribuzione, riduzione aliquote CIG, oltre la fine della mobilità), la quale rischia di penalizzare altri strumenti importanti come la "solidarietà espansiva" verso i lavoratori;

appare soprattutto necessario che sia posta in essere una costante ed attenta opera di monitoraggio dell'andamento dei flussi di risorse destinate al finanziamento degli interventi di integrazione salariale, anche al fine di rivedere ulteriormente le aliquote contributive o, in subordine, prevedere, come sostenuto da più parti, l'istituzione di un fondo di riserva che intervenga nella gestione delle situazioni di crisi aziendali di più difficile soluzione;

lo schema di decreto in esame introduce inoltre un tetto alle ore autorizzabili in un biennio mobile, ferme restando le durate massima stabilita in 12 mesi. Se l'obiettivo di ridurre al massimo l'utilizzo della CIGO a zero ore (incentivando quindi anche la rotazione) appare certamente condivisibile, appare altresì necessario che, al pari di quanto previsto per la CIGS, l'entrata in vigore della norma preveda un periodo di transizione di 24 mesi dall'entrata in vigore della predetta disposizione;

in relazione alla ricomprensione dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante nel novero dei destinatari delle tutele, essendo dovuta anche per essi la contribuzione prevista per le integrazioni salariali, non si comprendono le limitazioni in ordine alle causali applicate: la sola causale di crisi aziendale per le imprese destinatarie di CIGS o i soli trattamenti ordinari per le imprese destinatarie sia di CIGS che di CIGO. Inoltre, la previsione secondo la quale sulla contribuzione a carico dei datori di lavoro alle aziende con più di 9 dipendenti non è applicabile lo sgravio contributivo del 100 per cento per i primi tre anni e del 90 per cento per gli anni successivi, rischia di disincentivare il contratto di apprendistato;

forti dubbi suscita la non felice formulazione dell'articolo 8: anzitutto non appaiono chiaramente definiti i contorni del patto di servizio e i termini di condizionalità (i quali possono essere certamente validi per il lavoratore disoccupato ma che mal si prestano ad un'applicazione nell'ambito di una ammortizzatore sociale che prevede la costanza del rapporto di lavoro), inoltre leggendo tale disposizione in combinato con quanto disposto all'articolo 26 dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (AG 177) sembra di fatto prefigurarsi il ritorno alla figura del lavoratore socialmente utile con tutte le implicazioni negative che l'istituzione di tale figura ha comportato;

la misura della contribuzione di cui all'articolo 13 appare estremamente gravosa e non sufficientemente rimodulata tra le diverse tipologie di imprese secondo criteri di progressività in funzione dell'utilizzo effettivo da individuare sulla base dell'osservazione statistica;

considerato inoltre che:

in relazione ai trattamenti di integrazione salariale straordinari (di cui al Capo II del titolo I), le modifiche apportate riguardano in particolare le causali di accesso (articolo 21) e le durate complessive degli interventi (articolo 22);

in particolare tra le causali degli interventi CIGS viene eliminata la cessazione di attività di impresa o di un ramo di essa e, al contrario, portati integralmente nell'ambito delle causali stesse i contratti di solidarietà difensivi;

se la prima misura appare alquanto avventata in periodo di crisi economica, quanto alla seconda si deve ricordare che negli ultimi anni, la maggioranza delle crisi aziendali, in particolare nel campo della distribuzione, è stata gestita mediante il ricorso ai contratti di solidarietà, evitando in questo modo i costi sociali ed economici dei licenziamenti, e mantenendo nel contempo il consenso sociale e una buona qualità delle relazioni sindacali;

l'assimilazione del contratto di solidarietà a causale per la CIGS determina un forte impatto economico sui lavoratori, rendendo meno attrattivo lo strumento. Ciò in un quadro normativo che di converso ha premiato il ricorso a strumenti che prevedono la riduzione dell'orario di lavoro piuttosto che la sospensione dei lavoratori, perseguendo in tal modo l'intento di favorire la conservazione e la salvaguardia non soltanto dei posti di lavoro ma anche delle professionalità dei lavoratori che mantengono un legame più forte con l'impresa in attesa della

normale ripresa produttiva;

appare al contrario auspicabile la creazione di condizioni di vantaggio finalizzate ad incentivare l'utilizzo del contratto di solidarietà, differenziandolo dagli altri interventi straordinari sia guardando al costo delle imprese, che alle spettanze dei lavoratori, prevedendo interventi di modernizzazione dell'istituto in parola, al fine di favorire la crescita occupazionale ed il ricambio generazionale;

inoltre, come rilevato anche da varie organizzazioni sindacali e imprenditoriali, il contributo di cui all'articolo 23 appare un pesante aggravio per le imprese che debbano affrontare situazioni di crisi temporanea, col rischio di indurre indirettamente l'azienda ad avviare le procedure per i licenziamenti collettivi;

per quanto concerne, infine, la disposizione di cui alla lettera *b*) del comma 3 dell'articolo 20, pur nella consapevolezza della necessità di tutelare quanto più possibile i lavoratori, appare ecceSSiva, per un settore così particolare, la fissazione di un onere a carattere permanente di ben 11, 25 milioni di euro, tenuto conto anche delle ingenti risorse destinate negli ultimi anni a partiti e movimenti politici attraverso l'iniquo meccanismo dei cosiddetti "rimborsi elettorali";

considerato altresì che:

lo schema di decreto in titolo ridefinisce la normativa sui fondi di solidarietà bilaterali, introdotti con la legge n. 92 del 2012. Il modello tracciato riprende in larga parte quanto definito per la cassa integrazione ordinaria e straordinaria. Entrando nel merito, la predetta legge n. 92 del 2012 ha realizzato un sistema duale, caratterizzato da un alto dal sistema degli ammortizzatori sociali "classici", dall'altro lato da quello dei Fondi di solidarietà. Tale dualismo si caratterizza in differenti impostazioni, caratterizzati da profili incoerenti, tra cui l'automatismo delle prestazioni e l'impossibilità di erogare le prestazioni in carenza di risorse economiche sufficienti. La difficoltà di sostenibilità finanziaria diventa difficilmente superabile quando i Fondi di solidarietà si realizzano nella modalità cosiddetta alternativa, in applicazione della <<>bilateralità di natura contrattuale, come nel caso delle aziende artigiane e del settore della somministrazione. L'insostenibilità finanziaria si acuisce, soprattutto se la fase di avvio coincide anche con un prolungato periodo di crisi economica. Come sottolineato da alcune associazioni sindacali, "nel breve periodo, la soluzione potrebbe essere quella di un sostegno generalizzato sul modello della cassa in deroga, così da favorire l'accumulazione di capitale. Contemporaneamente, sarebbe auspicabile un allargamento della platea dei soggetti datoriali e sindacali coinvolti, sull'esempio di quanto accaduto in passato con i fondi pensioni negoziali che hanno potuto beneficiare dell'apporto di soggetti rappresentativi non firmatari dell'atto istitutivo iniziale";

in tema di impatto diretto sul costo del lavoro, va rilevato, inoltre, che la previsione per cui (per le prestazioni erogate dai fondi di solidarietà) la contribuzione figurativa è posta a carico del fondo stesso (e, quindi, dei datori di lavoro e dei lavoratori) rappresenta un principio assolutamente non condivisibile in quanto, da una parte viene a crearsi una disparità di trattamento fra aziende e lavoratori soggetti alla normativa CIGS, per i quali la contribuzione figurativa è a carico della GIAS (Gestione interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali) quindi dello Stato, e coloro che chiedono le prestazioni ai Fondi di solidarietà, e dall'altra parte si produce indirettamente un rischio di incremento automatico del costo del lavoro, rendendo le contribuzioni previste, peraltro di nuova introduzione, puramente virtuali, in quanto passibili di incrementi certi;

infatti, sempre in materia di contribuzione, per assicurare l'equilibrio finanziario del Fondi di integrazione salariale si prevede che l'erogazione delle prestazioni alle imprese sarà determinata sulla base del montante contributivo dell'impresa stessa. Più specificatamente, seppur mitigato da una lunga fase transitoria fino al 2021, il provvedimento in esame prevede che il Fondo di integrazione salariale non possa erogare prestazioni che eccedano quattro volte la contribuzione effettivamente versata, tenendo inoltre conto delle eventuali prestazioni già erogate in precedenza;

questa impostazione appare fuorviante rispetto allo spirito con cui sono stati istituiti i Fondi di solidarietà ed alle finalità mutualistiche che debbono caratterizzare tutti gli interventi di sostegno al reddito;

qualora restasse la suddetta impostazione le piccole e piccolissime imprese, rischieranno nei prossimi anni di non raggiungere mai un accantonamento di risorse sufficiente per l'erogazione di una prestazione di integrazione del reddito;

appare necessario, come peraltro rilevato nel corso delle audizioni dalle associazioni delle imprese artigiane; prevedere e rendere strutturale, almeno per i Fondi di Solidarietà Bilaterali che avessero esteso la platea dei beneficiari oltre i limiti fissati dallo schema di decreto in titolo, l'integrazione fra risorse pubbliche e risorse di matrice contrattuale, decisiva per garantire la piena operatività dei Fondi di solidarietà bilaterali attraverso un incremento dello stanziamento finanziario attualmente previsto (20 milioni di euro);

sarebbe altresì opportuno definire un congruo periodo transitorio per l'adeguamento alle novità introdotte dallo schema di decreto;

in materia di prestazioni, sarebbe opportuno rendere strutturale il meccanismo delineato della legge n. 2 del 2009 sul calcolo della prestazione non per settimane, come avviene per la cassa integrazione, ma per giornate;

in merito, infine, agli organi di amministrazione dei fondi, non si può non rilevare come il continuo riferimento agli "effetti della riabilitazione" rischia di vanificare quanto disposto circa i criteri di incompatibilità di cui al comma 1 dell'articolo 38;

considerato infine che:

in relazione alle disposizioni di cui al Titolo III dello schema di decreto in esame, pur essendo stata portata a regime a 24 mesi la NASpI estende lo strumento di sostegno ai soli collaboratori coordinati e continuativi, incrementando la durata massima della prestazione, ovvero introducendo massimali per le prestazioni in funzione della contribuzione figurativa, limitando quindi le erogazioni a tutti quei lavoratori per i quali non siano stati versati dei contributi sociali effettivi, ma solo figurativi, circostanza che si verifica in caso di interruzione o riduzione dell'attività lavorativa dovuta a determinate fattispecie quali cassa integrazione guadagni, contratti di solidarietà, ma anche disoccupazione e mobilità;

quanto all'intervento che mette in salvaguardia, per il 2015, le prestazioni NASpI per i lavoratori stagionali del turismo, sarebbe stato preferibile che tale beneficio fosse stato esteso anche ai lavoratori stagionali di tutti gli altri settori;

sebbene si disponga la prosecuzione della sperimentazione relativa all'ASDI, restano sostanzialmente immutate la problematicità di tale strumento data da una durata massima di soli sei mesi ed un importo pari al 75 per cento dell'ultima NASpI percepita, assolutamente insufficiente a costituire un effettivo sostegno al reddito;

al riguardo le regioni hanno più volte ribadito la necessità di evitare duplicazioni e sovrapposizioni degli strumenti, in particolare alla luce dell'istituzione del "reddito di ultima istanza", previsto da alcune amministrazioni;

non sono inoltre previste salvaguardie a favore dei 2,6 milioni di lavoratori dipendenti del settore artigiano, che attualmente risulterebbero privi di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro;

in merito all'utilizzo dei risparmi derivanti dalla riduzione delle durate complessive dei trattamenti di cassa integrazione, si cerca di porre un rimedio alla copertura finanziaria, molto debole, dato che gli oneri complessivi riservati alla NASpI e all'ASDI sono stati individuati tramite un "tetto di spesa" e non come "previsione di spesa", tant'è che, considerata la natura dei diritti soggettivi, era apparso paradossale che tali strumenti risultassero privi di una clausola di salvaguardia, ancorché aggravata dalla motivazione della Ragioneria di Stato secondo cui "le valutazioni finanziarie risultano caratterizzate da adeguati elementi di prudenzialità;

valutato che:

una tutela davvero universale visto l'attuale stato di diffusa disoccupazione e precarietà del lavoro spesso coniugata a redditi insufficienti, dovrebbe prevedere un unico strumento universale, quale il reddito di cittadinanza. Come più volte ribadito infatti, i singoli "istituti" vigenti non colgono da soli l'effettivo bisogno di un radicale mutamento di tendenza nelle prospettive di *welfare* del nostro paese, ancor più, viste alla luce dell'attuale congiuntura economica. La conseguenza di tutto ciò è una progressiva ed irreversibile esclusione di sempre più ampi strati della popolazione dal tessuto sociale e dunque un depauperamento generale della società, una perdita progressiva di inclusione e di comunità il cui contraltare è un aumento del rischio sociale, della violenza, dell'insicurezza sociale, fonti di rabbia ed arroccamento individuale di alcuni privilegiati sulle proprie posizioni acquisite;

valutato infine che:

manca, anche nello schema di decreto in esame, la normativa di attuazione della disposizione di cui all'articolo 1, comma 7, lettera g) della legge n. 183 del 2014, riguardante l'istituzione del compenso orario minimo, il quale può essere uno strumento efficace nel contrastare l'aumento della povertà. L'attuale sistema di decentralizzazione per settore, garantito dal sistema di contrattazione collettiva nazionale, appare insufficiente a garantire un sostegno al reddito esteso a tutti i lavoratori e non sembra uno strumento efficace nel contrastare la diffusione di povertà nel paese, lo sviluppo di lavori atipici, caratterizzati da discontinuità della prestazione, soprattutto nelle fasce lavorative a più basso reddito ed a bassa specializzazione, porta sempre più ampie fasce di lavoratori (circa il 20 per cento in Italia, secondo Eurofound) a non rientrare nel cosiddetto campo d'applicazione dei contratti collettivi e a non aver garantita una copertura salariale minima neanche dall'utilizzo in sede giurisprudenziale dell'articolo 36 della Costituzione. In un contesto in cui il datore di lavoro riesce a imporre una bassa retribuzione, a causa della mancanza di rappresentanza e potere contrattuale, un salario minimo può non solo introdurre maggiore equità, ma anche incoraggiare i lavoratori a partecipare alla forza lavoro, aumentando l'occupazione.

Esprime parere contrario

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLE SENATRICI MUNERATO, BELLOT E BISINELLA SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 179

La Commissione 11^a,

in sede di esame dello schema di decreto **legislativo recante "disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro", in attuazione dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge n.183 del 2014;**

considerato nello specifico l'inclusione tra i beneficiari della CIGO e della CIGS anche gli apprendisti assunti con contratto di apprendistato professionalizzante, con relativa estensione degli obblighi contributivi di cui essi sono destinatari, di cui all'articolo 2 dello schema di decreto legislativo;

valutata positivamente tale inclusione ma altrettanto negativamente la non applicazione alle predette contribuzioni delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n.183, che prevedeva, nell'ottica di promuovere l'occupazione giovanile, l'azzeramento, per i primi 3 anni, della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro che occupi fino a 9 addetti, per i contratti di apprendistato stipulati negli anni 2012-2016;

tenuto conto della penalizzante riduzione - prevista dall'articolo 4 dello schema - dei limiti temporali di durata della cassa integrazione, che tra ordinaria e straordinaria avrà una durata massima di 24 mesi (30 per le imprese edili) in un quinquennio mobile, contro i 48 previsti dalla normativa ad oggi vigente ;

esaminato il contributo addizionale a carico delle imprese, di cui all'articolo 5 dello schema, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), punto 5) della legge n. 18 del 2014, stabilito in misura crescente in proporzione all'utilizzo da parte delle imprese;

atteso che il ricorso agli ammortizzatori sociali è dettato dallo stato di crisi e/o difficoltà in cui l'azienda versa e, di conseguenza, appare insensato e contraddittorio applicare un maggiore contributo alle imprese maggiormente utilizzatrici;

ricordato che da una elaborazione della CGIA di Mestre su dati della World Bank "*Doing Business 2011*" emerge una pressione fiscale sulle imprese italiane tra le più alte in Europa, superiore al 68,6 per cento, non riscontrabile neanche tra i grandi paesi industrializzati extraUE;

la stessa CGIA di Mestre, nelle ultime elaborazioni, ha evidenziato che tra giugno e maggio di quest'anno, l'occupazione nelle grandi imprese, secondo gli ultimi dati dell'Istat, non ha subito alcuna variazione, sia al lordo dei dipendenti in cassa integrazione guadagni sia al netto e che rispetto a giugno 2013, infine, il costo del lavoro per dipendente (al netto dei dipendenti in CIG) è aumentato dell'1,6 per cento;

ritenuto, pertanto, che alla luce della negativa congiuntura economica persistente, la *ratio* dovrebbe essere quella di sostenere le imprese - specie quelle in difficoltà - con una riduzione del carico fiscale;

considerata la mancata previsione, nell'ambito dei meccanismi standardizzati di concessione dei trattamenti di integrazione salariale di cui all'articolo 7 dello schema, di criteri certi ed indiscutibili nelle ipotesi di pagamento diretto da parte dell'Inps dei trattamenti di sostegno al reddito, ritenendo che l'espressione "in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie dell'impresa" lascia all'ente una certa discrezionalità nel meccanismo dell'anticipazione;

rivenuto nell'articolo 8 dello schema, relativamente alla stipula di un patto di servizio personalizzato per i lavoratori beneficiari di integrazioni salariali, la mancata esplicitazione di un loro coinvolgimento nello svolgimento di attività a beneficio delle comunità locali;

esprime

parere contrario