

Documento dell'Unione Generale del Lavoro di analisi delle proposte di legge 1818 e 1885

Audizione del 13 ottobre 2020 presso la Commissione Lavoro della Camera dei deputati

Considerazioni generali

Le due proposte di legge affrontano alcune tematiche che, sicuramente, meritano la massima attenzione possibile da parte del Parlamento e del Governo

In sintesi, si formulano le seguenti considerazioni:

- Il contenzioso fra Inps e Inail e cittadini ha assunto livelli insopportabili, sia con riferimento ai procedimenti amministrativi interni che esterni. Ciò che serve, evidentemente, è un intervento importante sotto il profilo della semplificazione – come proposto peraltro all'articolo 2 della proposta di legge 1818 – sia sul versante del personale dedicato; in questo senso, la previsione di una responsabilità amministrativa in caso di mancato ristoro nei 40 giorni rischia di scontrarsi con la realtà di strutture complesse con poco personale dedicato e meccanismi di bilancio poco agevoli;
- L'estensione della responsabilità solidale nei casi di appalto e subappalto è fondamentale sia per fronteggiare la presente congiuntura sia in prospettiva. La tutela dei diritti dei lavoratori occupati è infatti una priorità. Non convince la previsione contenuta nella proposta di legge 1885 che limita alle sole segreterie territoriali delle organizzazioni comparativamente più rappresentative la possibilità di segnalare al committente e all'Ispettorato del lavoro eventuali discrepanze nella gestione di appalti e subappalti. Lo Statuto dei lavoratori, è il caso di ricordare, prevede che siano tutte le rappresentanze ad intervenire, ai sensi dell'articolo 9, a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Anche nel caso di appalto e subappalto la possibilità di segnalare dovrebbe essere riconosciuta a tutte le sigle sindacali, come pure alle organizzazioni datoriali, in quanto dietro il mancato rispetto degli impegni presi negli appalti e nei subappalti può nascondersi un fenomeno di concorrenza sleale;
- Condivisibili le previsioni rispetto alle deroghe temporanee e contrattuali alla disciplina dei contratti a tempo determinato, anche alla luce della presente crisi che ha pesanti ricadute occupazionali;
- L'attivazione di un piano straordinario di formazione e riqualificazione professionale è una richiesta che questa Organizzazione sindacale ha già avanzato in occasione della passata legge di bilancio; è importante il coinvolgimento degli enti paritetici per la formazione continua;
- Condivisibili anche le proposte volte a favorire l'occupazione femminile. In particolare, la previsione relativa agli asili nido aziendali potrebbe essere estesa a forme di convenzione con gli enti locali;
- Sicuramente interessante la proposta che rafforza il welfare aziendale, mentre i due successivi articoli hanno il merito di centrare una questione, quella del rafforzamento della produttività, che

appare decisiva se si vuole rilanciare l'economia e il sistema Paese. Importante il rafforzamento degli incentivi nel settore privato, come pure l'allargamento al settore pubblico. È evidentemente che il meccanismo funziona se gli incentivi sono importanti e se le imprese comprendono l'importanza di valorizzare l'elemento umano e professionale. Ad oggi, purtroppo, occorre comunque osservare come gli accordi di produttività rappresentano una nicchia nel panorama nazionale, largamente se non esclusivamente concentrati nelle medie imprese del Nord Italia e della Lombardia in particolare. Nel Mezzogiorno e nelle piccole imprese, viceversa, gli accordi di produttività sono praticamente assenti con grave pregiudizio per le aziende e per i lavoratori dipendenti;

- La questione delle cooperative spurie o false è reale e va affrontata con decisione, in quanto incide pesantemente sull'economia sana con forme di concorrenza sleale che pesano sul lavoro dipendente e sulla stessa qualità dei servizi erogati o delle opere realizzate.

| Articolo | Contenuto | Osservazioni |
|--|--|--|
| Art. 1. (Esecuzione delle sentenze in materia di previdenza e di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro) | In caso di emissione di titolo esecutivo con pagamento di somme in denaro, Inps e Inail, ammessa la possibilità di resistere in giudizio, nominano un responsabile del procedimento che procede al pagamento entro 40 giorni; è prevista responsabilità amministrativa e contabile del dirigente e del funzionario. Non si applica l'esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni. | Si tratta di una disposizione volta ad agevolare il ristoro dei cittadini nei confronti dei mancati pagamenti di Inps e Inail. Il principio della responsabilità amministrativa e contabile è un criterio utilizzato in casi simili, anche se, occorre osservare, non sempre il ritardo dei pagamenti è imputabile al responsabile del procedimento. |
| Art. 2. (Ricorsi amministrativi all'INPS e all'INAIL) | Sono apportate alcune modifiche alla legge 88/1989, in particolare all'articolo 46, relativo al contenzioso in materia di prestazioni di Inps e Inail. Per effetto della modifica apportata, decorsi novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso, lo stesso si intende accolto. Lo stesso principio si applica anche agli articoli 47 (contenzioso in materia di contributi alle gestioni dei lavoratori autonomi) e 50 (contenzioso in materia di classificazione dei datori di lavoro). Il comma 2 prevede una delega al governo ad apportare le necessarie modifiche al regolamento di semplificazione dei procedimenti per la | La modifica apportata all'articolo 46 appare destinata a cambiare in maniera sensibile i rapporti fra cittadino e amministrazione, in quanto si passa dalla possibilità di ricorrere al giudice decorsi novanta giorni all'introduzione di un criterio di silenzio-assenso. Ad oggi, larga parte del contenzioso civile nel nostro Paese, circa la metà del totale, è ascrivibile ai rapporti fra cittadino e Inps. Lo stesso principio del silenzio-assenso si applica anche agli altri contenziosi indicati agli articoli 47 e 50 dello stesso provvedimento nonché agli articoli 16 e 17 del dlgs 124/2004; si tratta nel complesso di misure condivisibili che possono servire |

| | | |
|--|---|---|
| | <p>presentazione di ricorsi (Dpr 314/2001). Il comma 3 apporta alcune modifiche al dlgs 124//2004; in particolare agli articoli 16 (ricorsi al direttore della sede territoriale dell'Ispektorato) e 17 (ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro) si passa da un silenzio-rigetto ad un silenzio-assenso, sempre decorsi sessanta giorni. Il comma 4 indica nella data del 1° gennaio 2020 la decorrenza.</p> | <p>a snellire i rapporti con la pubblica amministrazione, senza dimenticare però che la pubblica amministrazione necessita di una grande operazione di rafforzamento della dotazione organica e di aggiornamento delle competenze.</p> |
| <p>Art. 3. (Responsabilità solidale negli appalti)</p> | <p>La norma interviene sull'articolo 29 del dlgs 276/2003, in particolarmente circoscrivendo la responsabilità solidale dell'appaltatore fino alla concorrenza del debito del committente; estendendo, in caso di appalto di opere o di servizi eseguiti da società cooperative o da loro consorzi, la responsabilità solidale fino a cinque anni; la legittimazione del committente ad intervenire nelle azioni giudiziarie e amministrative, di verificare la regolarità contributiva e di assumere verso il creditore il debito oggetto della responsabilità solidale con compensazione.</p> | <p>Si tratta di disposizione nel complesso condivisibili; è da valutare con attenzione, però, l'estensione della responsabilità solidale nei confronti delle cooperative. Sarebbe utile una azione di verifica delle caratteristiche della singola cooperativa.</p> |
| <p>Art. 4. (Semplificazioni)</p> | <p>Il comma 1 prevede che i contratti collettivi possono prevedere ulteriori ipotesi, oltre a quelle previste alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 19 del dlgs 81/2015, per estendere a 24 mesi la durata dei contratti a tempo determinato. Le disposizioni del decreto legge 87/2018, nella parte relativa alla apposizione dei termini ai contratti, non si applicano neanche agli enti accreditati alle attività di formazione.</p> | <p>L'ipotesi prevista al comma 1, vale a dire quella di rimettere alla contrattazione collettiva, la possibilità di individuare ulteriori esigenze per estendere la durata a 24 mesi dei contratti collettivi è argomento dibattuto dai tempi del cosiddetto decreto Dignità (dl 87/2018); nulla osta all'ipotesi. La modifica proposta al comma 2 estende la deroga già applicata alle pubbliche amministrazioni, alle università e agli enti di ricerca, anche enti accreditati alle attività di formazione</p> |
| <p>Art. 5. (Piani di riqualificazione professionale)</p> | <p>Gli enti di formazione accreditati possono stipulare un Patto di formazione con il quale garantiscono al beneficiario un percorso di riqualificazione professionale anche in settori diversi. Il Patto di formazione di cui al comma 1 integra i contenuti del Patto per il lavoro; sono previsti oneri</p> | <p>Si tratta di una previsione condivisibile, che potrebbe peraltro essere potenziata attraverso il coinvolgimento degli enti paritetici per la formazione continua. In tal senso, l'Ugl ha promosso, già nella passata legge di bilancio, un piano formativo straordinario finanziato anche con la</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | per 75 mln di euro. | quota inoptata dello 0,30%. |
| Art. 6. (Incentivo per l'assunzione di donne) | È previsto un contributo per 36 mesi nel limite massimo di 3mila euro su base annua per i datori di lavoro che assumono donne di qualsiasi età con contratto a tempo indeterminato; non è possibile assumere personale già in servizio nei sei mesi precedenti, mentre il contributo non è cumulabile. È prevista una copertura di 3 mln per il 2019 e di 3,5 mln per il 2020. | La proposta è utile per favorire l'occupazione femminile, anche se la copertura appare insufficiente. Andrebbe, però, fatto un ragionamento più complessivo, in quanto, in periodo di forte emergenza occupazionale, sarebbe utile rivedere le regole generali, eliminando, ad esempio, il vincolo che impedisce l'assunzione di personale con contratto di apprendistato (il contributo, a questo punto, potrebbe essere riconosciuto sulla parte stipendiale) o personale già in servizio nei sei mesi precedenti. |
| Art. 7. (Conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare) | In via sperimentale e fino al 31 dicembre 2021, è riconosciuta alla lavoratrice la trasformazione del contratto da tempo pieno a tempo parziale per esigenze di conciliazione, con esonero dal pagamento dei contributi previdenziali. È prevista la presentazione di una domanda all'Inps, il quale riconosce l'incentivo in ordine cronologico. | Per essere veramente efficace, la misura dovrebbe assicurare pari retribuzione anche con riduzione dell'orario di lavoro, almeno fino ad una certa percentuale. |
| Art. 8. (Asili aziendali) | È previsto, in via sperimentale e per due anni, un incentivo (deducibilità del 200% degli oneri sostenuti per l'allestimento e l'organizzazione degli spazi) in favore dei datori che occupano non più di 250 dipendenti e che allestiscono spazi destinati ad accogliere i figli dei dipendenti fino ad una età di sei anni. | Si tratta di una proposta interessante che potrebbe avere una durata anche più ampia sia nella sperimentazione che nella durata dell'incentivo; andrebbe favorita anche l'eventuale apertura degli asili non solo ai figli dei dipendenti, ma pure ai residenti nel comune interessato dal sito produttivo. |
| Art. 9. (Misure previdenziali in favore delle donne) | Opzione donna è estesa alle lavoratrici che maturano i requisiti entro il 31 dicembre 2020. A decorrere dal 1° gennaio 2020, per i periodi di astensione o riduzione dell'orario di lavoro per cause riferibili alla cura familiare o alla maternità sono riconosciuti contributi figurativi compensativi. Al fine di favorire la ricerca di nuova occupazione, a decorrere dal 1° gennaio 2020, sono riconosciuti fino a tre mesi di contribuzione figurativa annua nell'ambito del patto di servizio personalizzato. È previsto un decreto attuativo. | La vera novità dell'articolo è rappresentata dal riconoscimento della contribuzione figurativa per la ricerca attiva di nuova occupazione. Riguardo ad Opzione donna, essa va sicuramente prorogata, nell'ambito di un percorso che porti al potenziamento degli strumenti in uscita dal lavoro verso il pensionamento. |

| | | |
|--|---|---|
| <p>Art. 10. (Welfare aziendale)</p> | <p>Sono apportate alcune integrazioni al dpr 917/1986, per effetto delle quali non concorrono alla formazione del reddito da lavoro dipendente le somme erogate dal datore di lavoro per le spese di cura e di assistenza veterinaria degli animali domestici e le somme, fino a 10mila euro, erogate al dipendente affetto da patologie oncologiche nonché da gravi patologie cronico-degenerative; le patologie possono riguardare anche il coniuge, il figlio o i genitori del lavoratore.</p> | <p>Si tratta di due previsioni condivisibili nella finalità sociale.</p> |
| <p>Art. 11. (Premi di produttività nel settore privato)</p> | <p>Cambia il comma 182 dell'articolo 1 della legge 208/2015; l'aliquota sostitutiva applicata agli accordi di produttività è fissata al 5% entro un limite complessivo di 5mila euro lordi.</p> | <p>La formulazione vigente prevede una aliquota al 10% per un importo di 3mila euro (4mila euro, in caso di coinvolgimento paritetico dei lavoratori). L'adeguamento previsto produce un vantaggio importare per il lavoratore dipendente, pari a minimo 150 euro in più fino a 3mila euro e nell'ordine di almeno 400 euro in più nella parte compresa fra 3mila e 5mila euro, sempre in caso di aliquota al 23% e addizionali regionali e comunali non superiori al 2%.</p> |
| <p>Art. 12. (Premi di produttività nel settore pubblico)</p> | <p>Viene introdotta una sperimentazione (dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020) per effetto della quale sui premi di risultato per i dipendenti pubblici con reddito annuo lordo fino a 40mila euro, in attuazione di contratti collettivi integrativi, si applica una aliquota sostitutiva al 10% su una somma non superiore a 1.500 euro. La maternità è computata nel premio. Sono previsti degli accordi collettivi con le organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi nazionali del comparto di riferimento; è atteso un decreto attuativo.</p> | <p>La misura, condivisibile, è volta alla adozione, anche nel pubblico impiego, della detassazione sugli accordi di produttività; alla sperimentazione dovrebbe chiaramente seguire l'entrata a regime con progressivo adeguamento della soglia per equipararla a quella del settore privato. L'adozione della proposta contenuta nel presente articolo porterebbe un vantaggio minimo, nella ipotesi di aliquota al 23% più un ulteriore 2% fra addizionale regionale e comunale, di 225 euro netti su base annuale.</p> |
| <p>Art. 13. (Contrasto delle cooperative irregolari)</p> | <p>Le cooperative sono tenute a istituire, entro 90 giorni, la revisione legale per il controllo della gestione, la certificazione annuale del bilancio e la verifica della congruità della consistenza patrimoniale e dello stato delle attività e delle passività. È prevista una asseverazione semestrale sul pagamento delle retribuzioni in</p> | <p>Si tratta di una disposizione che introduce alcuni paletti volti a ridurre il fenomeno delle cooperative irregolari, fonte di concorrenza sleale per le cooperative regolari e, soprattutto, per tutto il sistema delle imprese.</p> |

| | | |
|----------------------------------|--|--|
| | base ai Ccnl vigenti e il corretto assolvimento degli obblighi assicurativi, previdenziali e fiscali. In caso di liquidazione ordinaria della società cooperativa, il notaio, entro cinque giorni dalla sottoscrizione dell'atto, ha l'obbligo di darne comunicazione all'ispettorato territoriale del lavoro, all'INPS, all'INAIL e all'Agenzia delle entrate competenti per territorio. I dipendenti possono optare per la liquidazione mensile della quota maturanda del Tfr. Sono previste delle esclusioni dal campo di applicazione. | |
| Art. 14. (Copertura finanziaria) | Gli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni degli articoli da 6 a 12 della presente legge sono quantificati in 55 milioni di euro per l'anno 2019 e a 125 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021. | La copertura è mediante utilizzo delle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione. |

Analisi della proposta di legge 1885

| Articolo | Contenuto | Osservazioni |
|----------|---|--|
| Art. 1 | Sono apportate alcune modifiche all'articolo 29 (appalto) del dlgs 276/2003. In particolare: al comma 2 è prevista la responsabilità in solido anche relativamente ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale e assistenziale nei confronti dei lavoratori autonomi; l'estensione del campo di applicazione pure agli appalti della pubblica amministrazione. Sono aggiunti i commi 2-bis a 2-quater per effetto dei quali le segreterie territoriali delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative del settore interessato possono segnalare al committente l'eventuale mancato rispetto di obblighi contrattuali; il committente può chiedere per iscritto all'ispettorato del lavoro un accertamento, con comunicazione degli esiti nei successivi trenta giorni. Acquisita | Le modifiche apportate puntano ad estendere il campo di applicazione della responsabilità solidale al lavoro autonomo e alla pubblica amministrazione, due fattispecie che, alla luce della evoluzione del mercato del lavoro, possono essere condivisibili. Rispetto alla seconda parte della presente proposta di legge, non si comprende la ratio per cui la possibilità di segnalare l'eventuale mancato rispetto degli obblighi contrattuali debba essere limitata alle sole segreterie territoriali delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative del settore. L'unica motivazione plausibile potrebbe essere quella di evitare un carico di lavoro eccessivo sull'ispettorato, ma l'esclusione a priori di alcuni soggetti sindacali è pregiudizievole della stessa |

| | | |
|--|---|--|
| | la documentazione, il committente può liberarsi dalla responsabilità sociale, pagando direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate. La responsabilità solidale viene meno in caso di verifica degli avvenuti adempimenti. | libertà sindacale costituzionalmente riconosciuta. |
|--|---|--|