



OSSERVAZIONI UIL

allo schema di Decreto Legislativo recante disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n.81 e 14 settembre 2015, nn.148,149, 150 e 151, ai sensi dell'articolo 1, comma 13, della Legge 183/2014

11° Commissione Lavoro Pubblico e Privato - Camera dei Deputati

(11 LUGLIO 2016)

Nell'ambito della delega prevista dalla Legge 183/2014 che prevede l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei Decreti legislativi che compongono il c.d. Jobs Act, il Governo ha presentato uno schema di decreto legislativo che interviene su 5 dei 7 decreti che sono stati emessi in applicazione della stessa legge 183/2014. In questo quadro appare del tutto opportuno il richiamo fatto dal relatore, on. Arlotti, al sistema di monitoraggio permanente, cui rimanda la stessa Legge 183/2014, che potrebbe fornire dati oggettivi sugli effetti delle riforme realizzate sulla base dei quali orientare le scelte del legislatore delegato, mettendo allo stesso tempo le parti sociali nelle condizioni di esercitare al meglio il proprio ruolo di critica e proposta sulle tante materie che incidono profondamente sulla vita di milioni di lavoratori.

Lo schema di decreto in esame è infatti un documento molto stringato e, malgrado il suo campo di intervento sia riferito ai D.lgs. n° 81, n° 148, n° 149, n° 150 e n° 151, tocca solo fuggacemente alcuni tra gli istituti più importanti della riforma del mercato del lavoro introdotta con il Jobs Act.

Per questa ragione, oltre ad entrare nel merito alle proposte di modifica contenute nei 7 articoli che compongono lo schema di decreto, volgiamo, in questa sede, riportare alcune primissime considerazioni anche su altri aspetti dei decreti legislativi in esame.

CAPO I, articolo 1 (Modificazioni al decreto legislativo n. 81 del 2015)

Quando, solo per accennare ad alcuni temi, oggetto di ispezioni sono solo l'11,4% delle aziende con dipendenti, quando viene data la possibilità di assumere, seppur a tempo indeterminato, abbassando la soglia delle tutele dei lavoratori (e da marzo 2015, questa soglia è scesa per circa 1,8 milioni di lavoratori), quando sono anni che si denuncia un uso distorto dei voucher e, invece di intervenire in maniera drastica sullo strumento, se ne estende l'utilizzo a tutto campo innalzando oltretutto a 7 mila euro il compenso, come pensiamo di costruire le basi per un mercato del lavoro regolare e con maggiori tutele?

Sono queste alcune delle riflessioni che poniamo all'attenzione delle Commissioni Lavoro di Camera e Senato e della politica tutta, al fine di poter contribuire alla correzione di quelle disposizioni normative che, se rendono più agevole la vita delle imprese, rischiano di ridurre diritti e tutele ai lavoratori.

In molti casi sono i dati che parlano, molto più spesso le testimonianze di quanti stanno pagando, in via diretta, le conseguenze di abusi di strumenti contrattuali sui quali occorre porre rimedio per scongiurare incertezza lavorativa e di tutele.

Certamente la formula per cui sia meglio lavorare con buoni lavoro piuttosto che restare senza lavoro o lavorare in nero può essere vista in positivo solo se concepita come eccezione alla regola per cui chi lavora deve avere un rapporto di lavoro regolare sia che si tratti di lavoro dipendente che autonomo.

E l'eccezione si costruisce attraverso paletti e argini ben delineati. Se il recinto non c'è, come nel caso del lavoro accessorio, è la normativa stessa che permette che questo strumento diventi la regola.

E' inutile ricordare il dato sui milioni di voucher acquistati nel 2015 e l'imponente platea di lavoratori interessati, e soprattutto il gap che ogni anno si verifica tra quanti voucher vengono acquistati e quanti rimborsati.

Aver eliminato gli elementi della occasionalità ed accessorietà della prestazione, lasciando quale unico requisito per il lavoro accessorio il compenso di 7 mila euro annue a prestatore di lavoro, aver inoltre lasciato aperta la porta ad imprenditori operanti in tutti i settori produttivi di poter retribuire con voucher la propria forza lavoro, significa "asserire" che il lavoro accessorio non è una eccezione ma la regola, come purtroppo sta avvenendo soprattutto in alcuni settori quali il turismo, commercio e servizi.

Critichiamo da sempre e fortemente questo istituto per l'eccessiva espansione di utilizzo che la normativa ha permesso, riducendo diritti e tutele di centinaia di migliaia di lavoratori non tutelati da un regolare contratto di lavoro.

E' per questo motivo che, accanto alla necessaria ma non sufficiente proposta governativa sulla tracciabilità dei voucher con comunicazione almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione, contenuta nell'art. 1 comma 1 lett c) dello schema di decreto legislativo correttivo dei decreti attuativi del Jobs Act, proponiamo di sostituire la sanzione per mancata comunicazione che nella proposta va da 400 a 2400 euro, in maxisanzione da sanzione "in nero", perché di questo si tratta.

Inoltre, chiediamo di non estendere al mondo agricolo il tetto massimo di compenso di 7 mila euro.

Al fine di limitare quello che riteniamo essere un uso non corretto dello strumento sul versante della corretta corrispondenza tra durata della prestazione e compenso, da cui ipotizziamo che derivi anche quel forte gap ogni anno tra voucher acquistati dai committenti e voucher riscossi dai prestatori di lavoro, chiediamo che nello schema di decreto legislativo correttivo, venga inserito che la comunicazione della durata della prestazione dovrà specificare l'orario di effettuazione della stessa.

Un problema più volte sollevato è il forte utilizzo dei voucher soprattutto nel settore del turismo, che di fatto sta producendo una forza lavoro sempre più debole, sia sul versante dei diritti, sia sul fronte delle tutele. Lavorare con voucher preclude a questi lavoratori la possibilità di accedere a strumenti di protezione sociale quale la Naspi, che verrebbe loro, invece, garantita in presenza di un regolare rapporto di lavoro stagionale.

Diventa, quindi, necessario rivedere, in senso restrittivo, settori d'impiego e tipologia di committente. Per quest'ultimo proponiamo, e lo riteniamo fondamentale, anche di prevedere un tetto annuo di compenso erogabile indipendentemente dal numero dei prestatori di lavoro.

Rispetto al d.lgs. 81/2015 proponiamo di inserire un ulteriore correttivo non incluso nello schema di decreto legislativo oggetto dell'attuale audizione: **modifiche all'art. 3 in tema di revisione delle mansioni.**

Riteniamo che sul tema dello jus variandi, occorra ripristinare il concetto di "equivalenza" delle mansioni che il Jobs Act ha superato attraverso la possibilità, prevista nel 1 comma dell'art. 3 di poter adibire il lavoratore a mansioni riconducibili allo stesso livello di inquadramento delle ultime effettivamente svolte.

Riteniamo inoltre, che debbano essere abrogati i commi 2 e 3 dell'art. 3, rimettendo alla sola contrattazione collettiva la definizione di ipotesi di jus variandi verticale di 1 livello di inquadramento.

Infine chiediamo l'abrogazione della possibilità di stipulare accordi individuali di demansionamento.

CAPO II, articolo 2 (Modificazioni al decreto legislativo 148 del 2015)

All'art.1 viene proposta una integrazione all'art. 41 del D.lgs. 148/2015 sulla disciplina dei contratti di solidarietà c.d. espansivi.

La norma in esame prevede la possibilità, solo per contratti stipulati entro un delimitato arco temporale, di trasformare la "forma" della solidarietà da "difensiva" ad "espansiva", prevedendo una serie di incentivi per l'azienda, la quale si dovrà comunque far carico di versare il 50% della integrazione salariale (seppur esente sia da Irpef che da contribuzione) dovuta ai lavoratori per la riduzione dell'attività lavorativa.

In proposito va ricordato che il "fallimento" del contratto di solidarietà di tipo espansivo trova le sue ragioni proprio nella perdita del salario alla quale i lavoratori sono "obbligati" in presenza di nuove assunzioni agevolate.

La mera riproposizione di questo schema, sommato al versamento del 50% dell'integrazione salariale a carico del datore di lavoro, non riteniamo possa aver maggior successo della vecchia disciplina. Non appare quindi come una misura destinata alla generalità delle imprese, ma un provvedimento dedicato a poche aziende che stanno affrontando (all'interno di un arco temporale delimitato) una fase di riorganizzazione i cui esiti potranno positivamente prevedere un aumento della manodopera.

All'art. 2 si vanno ad integrare le misure straordinarie (estensione dei periodi di Cigs), già previste dall'art 42 del D.lgs. 148/2015, riguardanti imprese di rilevante interesse strategico per l'economia nazionale.

Si tratta di accordi conclusi prima dell'entrata in vigore delle nuove norme sulla materia (31 luglio 2015) che abbiano previsto il ricorso al contratto di solidarietà di tipo difensivo. In questo caso la misura che accompagna il piano di riorganizzazione previsto è l'incentivo contributivo previsto dalla Legge 608 del 1996 (art. 6, comma 4). Anche in questo caso si tratta di un intervento circoscritto a specifiche e "certificate" situazioni, limitato nel tempo e nella dotazione finanziaria (quella già prevista, al comma 5 dell'art, 42 per la Cigs).

In conclusione, entrambe le misure proposte sembrano quindi rispondere ad esigenze contingenti più che ad un vero e proprio riassetto del D.lgs. 148/2015 e della disciplina delle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro.

In questo quadro vorremmo che la Commissione Lavoro facesse proprie alcune delle nostre preoccupazioni, recentemente condivise anche con i rappresentanti delle Regioni.

Aree di crisi industriali complesse

Sarebbe infatti opportuno, sempre in una logica emergenziale ed all'interno delle risorse finanziarie già stanziata per i precedenti interventi, che l'estensione della durata degli ammortizzatori sociali, prevista all'art. 42 del D.lgs. 148/2015, possa essere prevista anche per le aree di crisi industriali complesse, nelle quali la recessione economica e la perdita occupazionale ha assunto rilevanza a livello nazionale.

Come è noto le aree di crisi industriale complesse sono riconosciute tali dopo una lunga istruttoria da parte del Ministero per lo sviluppo economico e gli "aiuti" previsti sono mirati alla ripresa delle attività industriali, alla salvaguardia dei livelli occupazionali ed al sostegno dei programmi di sviluppo.

Alla valutazione delle priorità di intervento, anche in ragione della non sufficiente provvista finanziaria, potrebbe essere preposta la stessa commissione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, prevista al comma 4 dell'art. 42 del D.lgs. 148/2015 che, oltre alla Presidenza del Consiglio, prevede la presenza di rappresentanti del Ministero del Lavoro, del MISE e del Ministero dell'Economia.

Questo tipo di intervento che, nella logica dello schema di decreto in esame, non potrebbe non essere che transitorio, potrebbe poi invece, individuando la riserva finanziaria necessaria, diventare strutturale e rappresentare un elemento di flessibilità nella gestione degli ammortizzatori sociali che tenga conto delle specificità di alcuni territori ma soprattutto che permetta di sostenere interventi complessi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendali, ovvero crisi di settori maturi, la cui soluzione non traguardi il ristretto confine dei 24 mesi massimi previsti per gli interventi di Cassa Integrazione.

Ed è invece in una logica più di sistema che vorremmo, in attesa che si avvii un reale confronto sulle novità introdotte dalla riforma degli ammortizzatori sociali, avanzare alcune primissime proposte di modifica.

Integrazioni salariali ordinarie (CIGO)

Per quanto riguarda le integrazioni salariali ed in particolare quella ordinaria, le novità, introdotte sulla scorta del Jobs Act con il D.lgs. 148/2015, non hanno stravolto, per quanto attiene alle intensità degli interventi, la previgente normativa.

In questo caso le rigidità riscontrate sono più evidenti sotto il profilo delle procedure amministrative con particolare riguardo alle causali di accesso per la concessione della Cigo che viene affidata alla sede Inps territorialmente competente.

Pertanto a far data dal 1° gennaio, le istanze di cassa integrazione ordinaria sono istruite, valutate e concesse dal direttore (ovvero da un suo delegato) della sede Inps territorialmente competente, in base alla ubicazione dell'unità produttiva.

Si passa quindi dalla attribuzione della competenza, sulla concessione della Cigo, affidata ad un organismo collegiale, quale era la Commissione Provinciale, ad un organismo monocratico.

Questo importante cambiamento ha reso necessario un Decreto Ministeriale che ridefinisce le regole di concessione della Cigo con l'obiettivo di individuare criteri "univoci e standardizzati" per la valutazione delle domande ai quali i singoli dirigenti delle sedi Inps dovranno riferirsi.

Tale impostazione ha già generato, in ragione del grande ritardo con il quale è stato emanato il Decreto, una sorta di blocco amministrativo in moltissimi territori e ha già mostrato il principale limite della scelta fatta dal legislatore nell'assegnare ad un organismo monocratico tale delicata competenza.

Si sono infatti già verificate interpretazioni estremamente rigide e talvolta fantasiose da parte delle varie sedi Inps ed a tale proposito occorre ricordare che l'unica sede possibile per un eventuale ricorso, avverso una reiezione di una richiesta di Cigo, rimane il Comitato amministratore della gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti istituito presso l'Inps Nazionale.

Ricostituzione Commissioni provinciali Cigo

E' ovvio che secondo noi sarebbe opportuno ripristinare le vecchie Commissioni provinciali, che per anni hanno garantito la corretta gestione dell'istituto attribuendogli, in sub ordine rispetto alle previgenti competenze, compiti di natura consultiva.

In questa seconda ipotesi si potrebbe pertanto lasciare inalterata la scelta del legislatore rispetto all'organismo monocratico ridefinendo gli spazi istituzionali all'interno dei quali si possa realizzare una istruttoria condivisa tra il responsabile della sede Inps ed i rappresentanti delle aziende e dei lavoratori.

In questo quadro si ritiene opportuno che la responsabilità nell'istruzione e valutazione dell'istanza sia riportata nelle competenze delle sede provinciale Inps.

Ricorsi: attribuzione in prima istanza al Comitato Provinciale Inps

Una ulteriore ipotesi di lavoro potrebbe riguardare le sedi di un possibile ricorso amministrativo riguardo all'eventuale rigetto della domanda di Cigo.

In questo caso si potrebbe immaginare che la sede del ricorso (in prima istanza) non sia più il Comitato amministratore della gestione prestazioni temporanee ma un analogo Comitato, che potrebbe ricalcare nella composizione le vecchie commissioni, incardinato presso il Comitato provinciale Inps, al quale ancora oggi sono affidati provvedimenti di impugnazione di prestazioni temporanee quali: la disoccupazione, le indennità di malattia e maternità, i trattamenti di famiglia, ecc.

Si creerebbe quindi un primo momento di verifica e di eventuale rettifica del provvedimento di rigetto della Cigo più “vicino” al territorio e quindi più vicino anche all’impresa ed ai lavoratori.

Soltanto successivamente in caso di ulteriore diniego si potrebbe ricorrere al Comitato amministratore della gestione prestazioni temporanee (istituito presso l’Inps nazionale) al quale dovrebbero comunque riferirsi tutti i casi relativi ad imprese che sono interessate da interventi plurilocalizzati su tutto il territorio nazionale.

Un intervento di questa natura non comporterebbe nessun onere aggiuntivo per le casse dello Stato e sarebbe possibile con pochi emendamenti alla legge n° 88/89.

Abrogazione comma 5, art. 12 del D.lgs. 148/2015

Infine andrebbe interamente espunto dalla normativa di riferimento il comma 5, art. 12 del D.lgs. 148/2015 che per chiarezza riportiamo:

Art. 12 Durata (Cassa integrazione guadagni ordinaria)

5. Nei limiti di durata definiti nei commi da 1 a 4, non possono essere autorizzate ore di integrazione salariale ordinaria eccedenti il limite di un terzo delle ore ordinarie lavorabili nel biennio mobile, con riferimento a tutti i lavoratori dell’unità produttiva mediamente occupati nel semestre precedente la domanda di concessione dell’integrazione salariale.

In questo caso, oltre alla formulazione, che risulta poco comprensibile ed interpretabile, siamo di fronte ad un ulteriore strumento di contingentamento dell’istituto in termini di durata che è del tutto avulso dalle logiche che sottintendono alla richiesta ed al ricorso all’ammortizzatore sociale.

L’inopportunità di tale formulazione va letta anche congiuntamente al Decreto Ministeriale che ha ridefinito i criteri di concessione dell’ammortizzatore.

Nel decreto si ribadisce che la Cigo rimane un istituto invocabile per crisi di breve durata, le cui causali dovranno essere contenute in una dettagliata relazione tecnica (resa come dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà) e dimostrando, sulla base di “elementi oggettivi attendibili”, che l’azienda continuerà ad operare sul mercato.

Ora, ferma restando la legittimità di tutte le dichiarazioni e le garanzie chieste a corredo della domanda di Cigo, non ci sembra opportuno che il legislatore decida a priori anche le modalità con le quali distribuire la riduzione o la sospensione delle attività., senza conoscere le ragioni per le quali si richiede l’intervento.

Integrazioni salariali straordinarie (CIGS)

In materia di integrazioni salariali straordinarie il quadro di riferimento è invece fortemente mutato, ritroviamo una riduzione delle durate massime, un forte aumento della contribuzione addizionale e una riduzione delle causali di intervento (cessazione e procedure concorsuali).

E’ stato quindi fortemente ridimensionato lo strumento di intervento dedicato alle crisi importanti, quelle che generalmente hanno un maggior impatto sulla organizzazione del lavoro e quindi sulle maestranze impiegate nell’impresa.

In particolare il limite di 24 mesi, in un quinquennio mobile, ha poche e temporanee possibilità di deroga. Non è improbabile che in particolari situazioni aziendali, dopo un periodo di crisi, si rendano necessari interventi che modifichino profondamente l'assetto organizzativo e produttivo dell'azienda stessa. Spesso interventi di tale natura possono richiedere tempi superiori a quelli che la vigente normativa ci mette a disposizione.

Andrebbe quindi prevista una possibilità di derogare al limite massimo dei 24 mesi fermo restando che va costruita una procedura di accesso a tale deroga che permetta di limitare gli interventi a quelli strettamente necessari i cui impatti occupazionali sia rilevanti rispetto all'economia del territorio sul quale le imprese insistono.

Anche in questo caso non si tratta di stravolgere l'impianto delineato dal legislatore ma di renderlo più flessibile in particolari situazioni con il principale obiettivo di rilanciare le attività dell'impresa e impedire l'apertura di procedure di licenziamento collettivo.

Ed è all'interno di questo quadro che abbiamo sollevato la questione delle aree di crisi industriale complesse: rappresentano infatti un esempio calzante che impone una riflessione sulle rigidità dell'attuale quadro normativo in materia di integrazione salariale straordinaria.

Abrogazione comma 4, art. 22 del D.lgs. 148/2015

Per le stesse ragioni per le quali abbiamo chiesto che venga abrogato il comma 5 dell'art. 22, riteniamo necessario che venga espunto dal D.lgs. 148/2015 anche il comma 4 dell'art. 22 che, seppure formulato in maniera più sensata, impone dei limiti all'utilizzo della Cigs che non tengono conto delle motivazioni e delle reali necessità dell'impresa che ricorre all'istituto.

Art. 22 Durata (Cassa integrazione guadagni straordinaria)

4. Per le causali di riorganizzazione aziendale e crisi aziendale, possono essere autorizzate sospensioni del lavoro soltanto nel limite dell'80 per cento delle ore lavorabili nell'unità produttiva nell'arco di tempo di cui al programma autorizzato.

CAPO III, articoli 4 e 5 (INAPP e modificazione al D.lgs. 150/2015)

Al Capo III, lo schema di decreto in esame, entra nel merito del D.lgs. 150/2015 che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe rappresentare un vero e proprio cambiamento di paradigma rispetto alla definizione ed implementazione delle politiche attive per il lavoro nel nostro Paese

E' però del tutto singolare che le prime modifiche al decreto delegato arrivino ancor prima della reale operatività degli strumenti e degli istituti definiti all'interno del decreto stesso.

A tale proposito sia i ritardi accumulati, che la necessità di meglio precisare alcuni aspetti del D.lgs. 150/2015 testimoniano le difficoltà che si dovranno scontare per un concreto avvio della riforma e di una sua reale e concreta applicazione.

Va quindi ribadito con fermezza, in questa autorevole sede, che affinché le politiche attive possano realmente esercitare un ruolo di sostegno per i lavoratori, i giovani, occupati e non, occorre investire su di esse con significative risorse aggiuntive e certe e quindi non frutto di possibili economie.

Detto questo le proposte di modifica contenute nello schema di decreto rappresentano sia delle doverose norme di coordinamento con altri istituti (si legga NASPI) che delle ulteriori precisazioni sulla composizione dei soggetti che faranno parte della “rete” nazionale ed infine modiche volte a correggere alcune imprecisioni.

In buona sostanza non ci troviamo di fronte ad una revisione dell’impianto originario il quale, come detto in premessa, non ha necessità di essere ulteriormente dettagliato ma di decollare rapidamente mettendo in campo tutta la strumentazione di cui si dovrà dotare.

Sono pertanto utili le modifiche relative alla conservazione dello stato di disoccupazione che vengono coordinate con le previsioni previste per la materia dal D.lgs. 22/2015, così come ci appare sensato affidare ad Anpal la vigilanza sui Fondi Interprofessionali che sono uno dei soggetti che costituiscono la “rete” nazionale.

INAPP (Istituto Nazionale per l’analisi delle politiche pubbliche)

Ci sembrano invece doverosi di un approfondimento e di alcune puntualizzazioni gli articoli inerenti l’Istituto Nazionale per l’analisi delle politiche pubbliche (ex Isfol), anche in vista del trasferimento che interesserà molti dipendenti dell’attuale Isfol alla costituenda Anpal.

In via del tutto generale continuiamo a sostenere che sarebbe preferibile che in questa prima fase, caratterizzata da molte incertezze, per il passaggio di tale personale si utilizzi l’istituto del distacco, favorendo così una transizione più gestibile sotto il profilo delle certezze in capo ai lavoratori.

Inoltre la nuova denominazione dell’Istituto (INAPP) dovrebbe mantenere la connotazione originaria di “Ente pubblico di ricerca” che ne definisce le funzioni ed il ruolo, garantendone la terzietà.

Tali integrazioni permetterebbero, inoltre, laddove si rimanda alla contrattazione collettiva applicata al personale trasferito dall’INAPP, di citare il CCNL degli Enti Pubblici di Ricerca che è appunto quello oggi applicato.

CAPO IV, articolo 6 (Modificazioni al decreto legislativo n. 151 del 2015)

Al **comma 2 dell’art. 6** dello schema di decreto legislativo correttivo, oltre al necessario correttivo di sostituire le Direzioni territoriali del lavoro con il nascente

Ispettorato Nazionale del Lavoro e sue sedi, purtroppo non riscontriamo alcun emendamento rispetto al contenuto dell'art. 4 L.300/70 come modificato dal d.lgs 151/2015.

Sui controlli a distanza continuiamo ad essere fermamente e fortemente contrari al vigente comma 3 dell'art. 4. Se lo strumento utilizzato dal lavoratore per effettuare la propria prestazione lavorativa e gli strumenti di registrazione degli accessi e presenze rientrano a pieno titolo nel rapporto di lavoro, come sembra nelle intenzioni della norma, tanto da determinare la comminazione di sanzioni disciplinari per un uso scorretto, allora questa tematica non può semplicemente essere lasciata ad una "adeguata informazione" (il concetto di adeguatezza è come quello di congruità...troppo generico e sintomatico di un'ampia discrezionalità di interpretazioni che sono rimesse unilateralmente alla parte più forte del rapporto di lavoro) da parte del datore di lavoro ma lasciata alla contrattazione collettiva di settore. Infine, nei casi in cui l'installazione di strumenti di controllo sia legata alla sicurezza sul lavoro, riteniamo sia imprescindibile una preventiva consultazione con i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS ovvero RSLT).

Roma 11 luglio 2016