

**RAPPORTO DELLA 11^a COMMISSIONE
(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)**

*sullo stato di previsione del Ministero del lavoro
e delle politiche sociali
(2112 - Tab. 4)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 2111*

(ESTENSORI: SACCONI E PEZZOPANE)

Roma, 4 novembre 2015

L'11^a Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale),

esaminato il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018, la relativa tabella 4, e le connesse parti del disegno di legge di stabilità,

premesso che il disegno di legge di bilancio propone talune variazioni rispetto alle previsioni assestate per il 2015, e che, in conseguenza delle variazioni proposte, la spesa complessiva dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ammonta a 117.388,60 milioni di euro in termini di competenza e a 118.417,18 milioni di euro in termini di autorizzazione di cassa;

osservato che il disegno di legge di stabilità tocca numerosi aspetti di competenza della Commissione, riferiti alla dimensione sociale della manovra e ad obiettivi di maggiore collegamento tra la produttività e il reddito diretto o indiretto dei lavoratori;

formula un rapporto favorevole con le seguenti osservazioni.

Con riferimento al disegno di legge di stabilità, le regolazioni finanziarie e contabili nei rapporti tra lo Stato e l'INPS previste dall'articolo 2 costituiscono la periodica conferma delle caratteristiche dell'Istituto in quanto incaricato di erogare prestazioni previdenziali e assistenziali sulla base di entrate contributive e di trasferimenti dal Bilancio dello Stato per cui risulta immotivata ogni preoccupazione circa la sostenibilità delle sue funzioni.

Le disposizioni fiscali di cui all'articolo 8 appaiono particolarmente funzionali alla ripresa delle attività produttive minori, spesso dipendenti dal mercato interno, per cui si auspica il loro rafforzamento.

La conferma dell'esonero contributivo per le assunzioni o per le stabilizzazioni di contratti a tempo determinato effettuate nel 2016, prevista all'articolo 11, è condivisibile perché definisce un esaurimento graduale dell'incentivo ma, a conclusione di questo periodo, sono auspicabili riduzioni strutturali del costo indiretto del lavoro in correlazione con l'andamento delle prestazioni cui i diversi contributi si riferiscono. Si segnala inoltre l'opportunità di applicare lo stesso esonero anche ai contratti di apprendistato in quanto contratti a tempo indeterminato, altrimenti penalizzati dai tirocini da un lato e dai nuovi contratti permanenti dall'altro.

Con riferimento alla fattispecie di esclusione prevista al comma 2, si rileva che la circolare n. 17 del 29 gennaio 2015 dell'INPS fa riferimento ai rapporti a tempo indeterminato ricorrenti nell'anno precedente presso i soli datori di lavoro agricolo per cui risulta opportuno che tale specificazione sia posta direttamente dalla norma legislativa. A proposito dei lavoratori per i quali il beneficio dello sgravio contributivo di cui all'articolo 11 sia già stato usufruito in relazione a precedente assunzione a tempo indeterminato, è opportuno chiarire se tale esclusione operi anche qualora si sia prodotta nel settore agricolo. Con riferimento alla norma di cui al comma 4 sembra opportuno specificare se si intenda far riferimento anche ai casi in cui il subentro riguardi un contratto rientrante nella nozione civilistica di somministrazione, anziché di appalto; se la norma di cui al comma 4 (dal momento che esso si limita a richiamare i precedenti commi 1 e 2) riguardi anche i casi in cui lo sgravio contributivo sia stato riconosciuto (al primo datore di lavoro) in relazione ad un'assunzione decorrente nel 2015.

Si segnala la necessità di abrogare l'obbligo dell'addizionale Aspi per i licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto con applicazione delle clausole sociali previste dai CCNL, in quanto i lavoratori interessati vengono contestualmente riassunti dall'impresa che subentra nella gestione dell'appalto stesso.

La maggiore inclusione nel mercato del lavoro sollecita anche la più efficace attuazione della recente riforma delle politiche attive con particolare attenzione all'assegno di ricollocamento e alla riorganizzazione dei centri per l'impiego, nel contesto di un modello cooperativo tra operatori pubblici e privati, cui vanno destinate risorse aggiuntive. Con riferimento al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, previsto nel Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150, si ritiene opportuno garantire le risorse necessarie, attraverso il rifinanziamento del fondo di cui all'articolo 1, comma 107, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, al fine di rendere realmente operativo il nuovo sistema di politiche attive del lavoro, in modo da assicurare servizi all'impiego omogenei e uniformemente diffusi su tutto il territorio nazionale.

Con riferimento alla materia delle prestazioni sociali complementari garantite direttamente o indirettamente dai datori di lavoro, attraverso voucher, erogazioni monetarie o servizi reali, alla luce anche degli atti interpretativi della Agenzia delle Entrate, sembra preferibile una disciplina strutturale che consideri tutte le categorie di benefici ai lavoratori e alle loro famiglie non concorrere alla formazione del reddito dei lavoratori stessi tanto

nella ipotesi in cui conseguano alla volontaria determinazione del datore di lavoro quanto in quella di accordi collettivi o individuali; tali prestazioni, crescenti nei contratti ed accordi tra le parti, non si dovrebbero collocare pertanto nel tetto di reddito soggetto a prelievo fiscale agevolato né porre in alternativa con quote aggiuntive di salario o con premi aziendali.

Se è opportuno allargare la platea dei beneficiari fino a comprendere, nel limite dei 50 mila euro di reddito, tutti gli operai e gli impiegati, risulta invece ancora modesta la dimensione del salario detassabile per cui si propone di innalzarla al livello di 6000 euro vigente fino al 2011, in modo che risulti sensibile il relativo guadagno per il lavoratore, tanto più che il comma 9 azzerava le risorse del Fondo per il finanziamento degli sgravi contributivi connessi ai trattamenti salariali definiti dalla contrattazione di prossimità; nel momento in cui tutte le istituzioni sovranazionali segnalano per l'Italia la necessità di significativi incrementi di produttività, con particolare riferimento al collegamento con essa dei salari, risulta evidente l'utilità di disposizioni che incoraggino tanto le imprese quanto i lavoratori a realizzare uno scambio virtuoso.

In questo contesto, la contrattazione collettiva di ogni livello potrebbe sviluppare l'istituzione o il rafforzamento di fondi sanitari integrativi rispetto alle prestazioni del servizio sanitario nazionale, ancor più alla luce delle razionalizzazioni qui ipotizzate; a questo scopo possono concorrere un quadro regolatorio certo concernente l'elenco delle prestazioni correlate con i benefici fiscali, la ulteriore individuazione di riduzioni del prelievo fiscale realizzato attraverso l'Irap in relazione ai contributi versati dalle imprese, criteri prudenziali per l'*asset management*, l'attribuzione di funzioni di vigilanza alla Covip nella prospettiva di fondi polifunzionali che riuniscano previdenza, sanità e *long term care*.

Per quanto concerne la norma istitutiva del Fondo di cui al comma 2 dell'articolo 14 per favorire la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato a tempo indeterminato si apprezzano le finalità, soprattutto se indirizzate a proteggere il lavoro autonomo quando socioeconomicamente dipendente e a favorire la diffusione di modelli organizzativi indotti dalle nuove tecnologie; nel primo caso si tratta di applicare al lavoro indipendente tutele relative ai tempi di pagamento dei compensi, alla nullità delle clausole abusive, alla difesa della proprietà intellettuale, agli oneri connessi all'autoformazione, all'accesso agli appalti pubblici, alla continuità lavorativa nella maternità, alla salute e sicurezza nei luoghi del committente, alla risoluzione delle controversie; nel secondo caso si tratta invece di favorire con una legislazione leggera di sostegno gli accordi tra impresa e lavoratore in materia di orario, retribuzione a risultato, inquadramento, salute e sicurezza, custodia dei dati.

In questa sede dovrebbe definirsi una interpretazione certa delle norme tributarie applicabili all'istituto della trasferta, soprattutto per quei settori caratterizzati da prestazioni lavorative abitualmente svolte al di fuori della sede di lavoro o di assunzione allo scopo di evitare contenzioso a carico tanto del datore di lavoro quanto del lavoratore.

Con riferimento alle norme contenute all'articolo 19, si sottolinea la urgenza di una disciplina complessiva di integrazione e completamento della riforma previdenziale in modo che il metodo contributivo si accompagni con la ricongiunzione o il cumulo non oneroso di tutti i contributi accantonati nelle diverse gestioni, i versamenti volontari dei lavoratori e dei datori di lavoro siano incentivati, il nostro sistema disponga di norme transitorie e flessibili

come tutti gli altri ordinamenti europei; a proposito degli "esodati" questa Commissione ha istituito una sottocommissione per la rilevazione delle residue posizioni meritevoli di tutela i cui risultati rappresentano un utile riferimento; con la norma sulla cosiddetta "opzione donna" di cui al comma 1 dell'articolo si conferma una previsione rivelatasi utile e autosostenibile in quanto la copertura finanziaria è sostanzialmente garantita dal calcolo contributivo ma si segnala che mentre per le lavoratrici dipendenti occorre aver maturato almeno 57 anni di età e 35 anni di contributi, per le lavoratrici autonome sono necessari almeno 58 anni di età e 35 anni di contributi, qualora maturino i requisiti entro il 31 dicembre 2015, come non si tiene conto della maturazione delle cosiddette "finestre", per cui si propone la parità di trattamento fra tutte le lavoratrici; non risulta, infine, opportuno inserire in una disciplina sperimentale, quale condizione per continuare a fruire della sperimentazione dell'opzione prevista dalla legge n. 243 del 2004, il riferimento relativo all'adeguamento agli incrementi dell'aspettativa di vita in quanto suscettibile di escludere dal godimento del beneficio lavoratrici che perfezionano il requisito dell'età pensionabile nel quarto trimestre del 2015, con conseguente spostamento della pensione per quest'ultime di circa dieci anni.

Con riferimento alla soluzione individuata dal comma 2 dell'articolo 19 si rileva come essa determini la disponibilità di tre tipi di intervento sulla stessa materia: il prepensionamento di cui all'articolo 4, commi da 1 a 7-ter previsto dalla Legge n. 92 del 2012, la staffetta generazionale di cui all'articolo 41, commi da 5 a 8 del decreto legislativo n. 148 del 2015, nonché la riduzione dell'orario di lavoro che viene introdotta dal presente disegno di legge per i lavoratori vicini al pensionamento di vecchiaia; in alternativa alle tre summenzionate modalità, si segnala l'opportunità di ridurle ad una sola, concentrando le risorse economiche per renderla il più possibile conveniente per le imprese, prevedendo anche l'interruzione completa e anticipata del rapporto di lavoro e per i lavoratori disponendo, entro certi limiti, dello stesso trattamento pensionistico cui avrebbero diritto nell'età di vecchiaia; si invita pertanto il Governo a valutare l'inserimento di una misura sperimentale, utile a verificare la effettiva disponibilità delle imprese a sostenere percorsi gradualmente o immediati di "uscita" dei lavoratori attraverso integrazioni al loro reddito o al sussidio pubblico e mediante versamenti contributivi anche oltre la cessazione del rapporto di lavoro, con la possibilità di dedurre i relativi oneri.

Si rileva che la ulteriore proroga di cui al comma 3 dell'articolo 19 aggiunge ulteriore iniquità nei confronti di molte prestazioni previdenziali che, secondo l'antico criterio sociale del rapporto con il reddito degli ultimi anni di vita lavorativa, già evidenziano per i loro titolari un peggioramento relativamente più sensibile per cui si dovrebbe quanto prima abbandonare questa insistita linea di penalizzazione delle pensioni medie e medio-basse senza indulgere a progetti di ricalcolo che mettono in discussione le basi più elementari del patto dei cittadini con lo Stato, mai modificabile quando non è dato loro più tempo per un recupero operoso del reddito.

È certamente positivo il rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga per il 2016 previsto dall'articolo 20 comma 1, soprattutto per le imprese prive di CIGS, anche se occorrerà verificare la portata del fabbisogno, la possibilità di una previsione in queste stesse imprese del rifinanziamento dei contratti di solidarietà di tipo B, al fine di coprire il semestre antecedente l'attivazione delle prestazioni erogate dai fondi di solidarietà previsti dal Decreto legislativo n. 148 del 2015. Appare altresì necessario, in riferimento

all'indennità di disoccupazione mensile denominata DIS-COLL, prevista, in via sperimentale per l'anno 2015, dall'articolo 15 del Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, e riconosciuta ai collaboratori coordinati e continuativi che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione, prorogare la misura sino al 31 Dicembre 2016 in modo da garantire una misura di sostegno al reddito in coerenza con quanto previsto al comma 15, dell'articolo 15 del suddetto Decreto.

I fondi di cui agli articoli 24 e 25, oltre alle condivisibili destinazioni dirette e immediate a partire dalle famiglie povere con minori, lasciano aperta la definizione del futuro modello di protezione sociale; si tratterà di approfondire la scelta tra la conferma di un modello prevalentemente fondato su criteri di prossimità e sussidiarietà - coerente con le nostre migliori tradizioni - e l'assunzione di un modello "nordico" tutto fondato su diritti soggettivi individuati secondo freddi criteri di prova dei mezzi e corrispondenti prestazioni monetarie; nel primo caso si apprezza la funzione degli intermediari sociali non profittevoli in quanto portatori di calore relazionale, mentre nel secondo caso si stabilisce un rapporto diretto tra il cittadino e lo Stato; soprattutto la povertà assoluta e la non autosufficienza fisica, spesso tra loro intrecciate, sollecitano per definizione una attenzione prossima dei poteri regionali e locali in collaborazione con le fondazioni e con i corpi sociali, tanto nella fase di rilevazione quanto in quelle di prevenzione e contrasto attraverso strumenti utili ad evitare la "trappola della povertà"; la stessa ipotizzata razionalizzazione delle prestazioni potrebbe fornire l'occasione per ulteriori devoluzioni come nel caso della indennità di accompagnamento che, se inserita in un sistema locale di servizi socio-sanitario-assistenziali integrati, si rivela più efficace.

Si invita il Governo a valutare ulteriormente la norma di cui all'articolo 33 comma 11 in quanto essa riduce nuovamente il finanziamento ai patronati nel momento in cui la telematizzazione delle procedure e le riduzioni di personale degli enti previdenziali richiedono ancor più il ruolo di questi intermediari e ad approfondire i modi con cui garantire la migliore efficacia di questo sistema.

Si ritiene opportuno chiarire se la disposizione di cui al comma 12 del medesimo articolo riguardi o meno anche gli anni 2019 e seguenti.

Conclusivamente, si segnala l'opportunità di una più adeguata dotazione per il funzionamento della Commissione di Garanzia per il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali anche in relazione ai nuovi compiti ad essa affidati per la fruizione dei beni storici e culturali tenendo presente che nei due anni trascorsi le sono state assegnate risorse aggiuntive sulla base di una disposizione transitoria che ha esaurito i suoi effetti.

Al Presidente della
5^a Commissione permanente
S e d e