

Disegno di Legge 1167

Analisi e valutazioni delle norme relative al mercato del lavoro, alle controversie di lavoro

1. Premessa

In data 26 novembre 2009 il Senato della Repubblica ha dato il via libera al Disegno di Legge 1167 in tema di *“lavori usuranti, riorganizzazione di enti, congedi, aspettative e permessi, ammortizzatori sociali, servizi per l’impiego, incentivi all’occupazione, apprendistato, occupazione femminile, misure contro il lavoro sommerso, disposizioni in tema di lavoro pubblico e controversie di lavoro”*.

Il testo tornerà alla Camera dove sarà possibile modificare esclusivamente le norme emendate dal Senato rispetto alla prima lettura operata dalla Camera dei Deputati. Alcune norme, (ad esempio quella relativa alla reintroduzione della somministrazione a tempo indeterminato) sono inserite anche nella Legge Finanziaria.

Nonostante lo stralcio di alcune delle norme relative al lavoro pubblico operato in sede di Commissione, il Disegno di Legge 1167 rimane un testo molto complesso ed eterogeneo rispetto al quale occorre realizzare una disamina oculata.

2. Il Disegno di Legge 1167 Articolo per articolo

Si riportano per completezza le tematiche contenute nei diversi articoli del Disegno di Legge 1167 (in grassetto gli articoli esaminati nella presente circolare).

Art. 1 Disciplina in tema di lavori usuranti

Art. 2 Enti Vigilati dal Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali

Art. 3 Direttori scientifici degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico

Art. 4 Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive

Art. 5 Misure contro il lavoro sommerso

Art. 6 Adempimenti formali relativi alle pubbliche amministrazioni

Art. 7 Disposizioni riguardanti i medici e altri professionisti sanitari extracomunitari

Art. 8 Modifiche alla disciplina sull’orario di lavoro

Art. 9-23 Norme relative al lavoro pubblico

Art. 24 Norme relative a congedi, aspettative e permessi

Art. 25 Riscatto dei periodi di congedo di maternità o parentale fuori dal rapporto di lavoro

Art. 26 Permessi per l’assistenza ai portatori di handicap

Art. 27 Certificati di malattia

Art. 28 Aspettativa per conferimento di incarichi

Art. 29,30, 31, Personale della Difesa, Vigili del Fuoco, Polizia di Stato

Art. 32 Clausole generali e certificazione del contratto di lavoro

Art. 33 Conciliazione e arbitrato

Art. 34 Decadenze e disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo determinato

Art. 35 Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica

Art. 36 Indicatore di situazione economica equivalente

Art. 37 Modifiche al decreto 185/2008

Art. 38 Modifiche alla legge 236/93

Art. 39 Fondi intestati al Ministero del lavoro, salute e politiche sociali

Art. 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, Disposizioni relative a materie assicurative e previdenziali

Art. 48 Differimento di termini per l'esercizio delle deleghe in materia di ammortizzatori sociali, servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminile

Art. 49 Indennizzi per complicanze relativi alle vaccinazioni obbligatorie

Art. 50 Modifiche al Decreto Legislativo 276/2003

Art. 51 Nomina dei componenti del comitato amministratore di fondo di solidarietà

Art. 52 Disposizioni in materia di collaborazioni coordinate e continuative

3. Considerazioni generali

Come detto il Disegno di Legge 1167 è un provvedimento onnicomprensivo che tocca molteplici aspetti, molti dei quali relativi al mercato del lavoro, nella sua accezione più larga.

Si è arrivati all'approvazione in aula dopo un lungo iter in Commissione cui è seguito un dibattito molto accelerato nella plenaria del Senato, dove alcuni articoli sono stati approvati con consenso bipartisan, ma per una buona parte del provvedimento su può parlare di un sostanziale muro contro muro tra maggioranza e opposizione nonostante i lavori preparatori delle Commissioni Congiunte (Lavoro e Bilancio) avessero lasciato spiragli per una maggiore condivisione e dialogo.

Lo stesso relatore di maggioranza Maurizio Castro (PdL) ha riconosciuto la "complessità" del provvedimento mentre Tiziano Treu (Pd), in occasione di dichiarazione di voto ha parlato di "norma arlecchino".

Al di là della dialettica e della polemica prettamente politica, è innegabile che si tratti di un provvedimento di difficile lettura nel quale sono contenute alcune norme molto importanti, in particolare quelle relative alla riforma delle controversie e del processo del lavoro, inserite in ben cinquantadue articoli che, come si può dedurre dall'indice già riportato, riguardano uno spettro amplissimo di argomenti.

Il testo modifica inoltre in numerosi punti il Decreto 276/2003: viene, come detto, reintrodotta la possibilità di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, c.d. *staff leasing*.

Una considerazione va effettuata sulle modifiche peggiorative operate in extremis in aula, con l'approvazione di diversi emendamenti proposti dalla Lega Nord che permettono la **derogabilità dei contratti nazionali** ad opera di sindacati rappresentativi a livello territoriale (art. 5, 15 e 24) e di un ordine del giorno (senza effetti concreti) sulle c.d. "gabbie salariali".

In particolare su queste ultime, modifiche, ma non solo, ci adopereremo per le necessarie correzioni in occasione del passaggio parlamentare presso la Camera dei Deputati.

4. Le norme relative alle controversie e al processo del lavoro (Art. 32, 33, 34).

Uno degli aspetti più rilevanti del Disegno di Legge 1167 è costituito dalle norme relative al **processo e alle controversie di lavoro**.

La Cisl ha seguito passo passo l'iter parlamentare con ripetuti incontri e negoziazioni con le forze di maggioranza e opposizione, momenti seminariali interni ed esterni ed una apposita pubblicazione edita da Edizioni Lavoro.

Per una trattazione sistematica del tema si vedano i materiali precedentemente prodotti dal dipartimento scaricabili dal sito della Cisl a questo indirizzo:

<http://www.cisl.it/sito-lavoro.nsf/880bf3bf525b1e0ac1256e62004fdf92/be7c8895c0e246c3c125751b00373432?OpenDocument>

L'approccio della Cisl nell'affrontare la riforma del processo e delle controversie di lavoro è stato quello di rifiutare due approcci estremi: l'indifendibile intoccabilità di un diritto del lavoro immobile e totalmente inderogabile ed allo stesso tempo la de-regolazione esplicita e diffusa con il rischio di effetti lesivi dei diritti dei lavoratori.

La Cisl si è opposta alla rinuncia alla tutela prevista della legge e dai contratti che si sarebbe determinata con una valorizzazione *tout court* del giudizio di equità (cioè totalmente sganciato dal rispetto della legge e dei contratti) o all'avvallo di un'estensione senza limiti della certificazione individuale.

Tre erano i punti che la Cisl aveva individuato per modificare il provvedimento predisposto dal Governo: **riduzione dei soggetti erogatori della certificazione individuale dei contratti di lavoro; rapporto tra arbitrato individuale e contrattazione collettiva in particolare rispetto alla clausola compromissoria e all'arbitrato individuale certificato; gratuità delle spese.**

a) La certificazione:

rispetto al primo punto è importante chiarire che la posizione della Cisl non è aprioristicamente contraria all'istituto della certificazione.

L'esperienza di questi anni ci ha insegnato però come, anche per salvaguardare un corretto utilizzo di questo strumento, fosse necessario responsabilizzare e coinvolgere maggiormente le parti sociali. Una strada per noi praticabile, considerando l'allargamento dei compiti dell'istituto, è stata quella di meglio identificare il novero degli organismi di certificazione valorizzando, in particolare, il ruolo degli Enti Bilaterali.

E' stata sostanzialmente accettata la proposta della Cisl di riconoscere le prerogative della certificazione nell'ambito delle controversie di lavoro ad Enti Bilaterali ed Università oltre che, in via transitoria nella fase iniziale, alle Direzioni Provinciali del Lavoro. Si tratta di un emendamento che vuole porsi pienamente nell'ottica di un'evoluzione generale delle relazioni industriali in senso partecipativo.

b) Arbitrato individuale e contrattazione collettiva:

Sul rapporto tra conciliazione e arbitrato individuale la Cisl ha proposto che l'intera disciplina della conciliazione e dell'arbitrato fosse affidata alla contrattazione collettiva. In modo da non precludere l'utilizzo dell'arbitrato individuale certificato, ma di collegarlo in maniera complementare al riconoscimento delle parti nella contrattazione collettiva.

Ricordiamo anche che, in particolare in questo momento, la valorizzazione di procedure come arbitrato e conciliazione, accompagnata ad un ruolo attivo delle parti sociali è prevista dalla **riforma della contrattazione collettiva dell'accordo quadro del 22 gennaio** e dalle esplicite previsioni contenute nel successivo accordo stipulato con Confindustria.

Se la sede di arbitrato deve caratterizzarsi per competenza e terzietà, alle parti sociali va affidato il compito di individuare sedi e soggetti che possiedano tali requisiti.

In questo modo si persegue meglio anche l'obiettivo deflattivo di **ridurre le controversie** di competenza dell'autorità giudiziaria.

Il testo licenziato dal Parlamento ha recepito le nostre indicazioni per quanto riguarda la possibile regolazione della conciliazione e l'arbitrato attraverso la contrattazione collettiva, mentre, invece, ciò non è avvenuto per quel che concerne le tipologie previste espressamente dalla legge.

Il risultato ottenuto, grazie all'azione della Cisl, pur se non ottimale è comunque importante: il **comma 9 dell'art. 33** prevede infatti che **l'arbitrato individuale sia regolato da accordi interconfederali o contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale** a patto che essi intervengano entro **18 mesi** dall'entrata in vigore della legge.

La Cisl aveva, inoltre, proposto di eliminare la clausola compromissoria relativa all'arbitrato individuale certificato dai contratti individuali certificati.

Ci appariva infatti ingiustificabile una tale esplicita derogabilità della contrattazione collettiva su base individuale. Le previsioni che in questa materia ci preoccupano sono riferite all'indebolimento di quei presidi che storicamente hanno difeso la posizione del lavoratore da scelte che egli sia in qualche modo costretto a fare senza una vera libertà negoziale.

Per i contratti certificati con clausole compromissorie o per i compromessi che siano stati certificati in base al D. Lgs. n. 276 del 2003, viene per la prima volta prevista nel nostro ordinamento la possibilità di rinuncia in via preventiva della possibilità di ricorso al Giudice ordinario in favore del giudizio arbitrale.

In questo contesto è necessario, quando la legge sarà discussa alla Camera **riconducere l'esercizio dell'arbitrato individuale ad un ambito garantito dalla contrattazione collettiva in quanto ciò permetterebbe di salvaguardare la pluralità degli strumenti e l'utilizzo della certificazione in un quadro di garanzie fondamentale per impedire possibili abusi nell'utilizzo concreto di tali nuovi strumenti.**

c) Spese

Rispetto alle **spese relative alla controversie di lavoro abbiamo sostenuto la necessità del mantenimento della gratuità di tutti gli atti nell'ambito del processo e delle controversie di lavoro** e riteniamo la somma forfettaria di circa 103 euro, individuata e mantenuta nel provvedimento governativo onerosa.

Particolarmente grave, relativamente ai costi, appare la situazione nell'ambito delle controversie di previdenza e assistenza obbligatoria.

In sintesi l'azione della Cisl ha ottenuto delle **parziali modifiche migliorative** rispetto alle norme del Disegno di Legge 1167 relative alle controversie e al processo del lavoro, ma nel complesso il provvedimento necessita di ulteriori modifiche sui temi indicati che chiederemo nel corso della discussione alla Camera.

Le norme sui contratti a termine inserite nell'art 34

L'art. 34, ai **commi 5 e 6**, prevede che nei casi di **conversione del contratto a tempo determinato** il giudice condanni il datore di lavoro al risarcimento del lavoratore stabilendo un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto. E' previsto inoltre che, in caso di contratti o accordi collettivi nazionali, territoriali o aziendali, stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale che prevedano l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati con contratti a termine, nell'ambito di specifiche graduatorie, il limite massimo dell'indennità è fissato a sei mensilità.

Tali disposizioni si applicano anche ai giudizi pendenti alla data in vigore della legge e costituiscono un'equa soluzione negoziale che permette un processo di stabilizzazione dei lavoratori coinvolti attraverso il contributo fondamentale della contrattazione collettiva, come è avvenuto ad esempio nel caso di Poste Italiane.

5. Le altre norme relative al mercato del lavoro

All'art. 2 è stata approvata una delega al Governo che è impegnato ad emanare, entro dodici mesi dalla entrata in vigore della legge uno o più decreti legislativi finalizzati alla **riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali** ed alla ridefinizione del rapporto di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali sugli stessi enti, istituti e società.

Nell'**art. 5 (norme relative al lavoro sommerso)**, fermo restando l'applicazione di sanzioni già previste dalla normativa in vigore in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato si prevede che le sanzioni non trovino applicazione "qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, si evidenzi comunque la volontà di non occultare il rapporto, anche se trattasi di differente qualificazione."

Viene modificata la modalità di calcolo della sanzione in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione di rapporto di lavoro, e si dice che il suo importo può essere ridotto se il lavoratore risulta regolarmente occupato nel periodo successivo, o addirittura la sanzione non si applica qualora, da altri adempimenti obbligatori precedentemente assolti si evidenzi una volontà di non occultare il rapporto "anche se trattasi di differente qualificazione".

Valutiamo negativamente le due ipotesi di riduzione dell'importo della sanzione, ed in modo particolare la seconda, che libera il datore di lavoro dalla sanzione anche se da altri adempimenti obbligatori risulti un rapporto di lavoro diverso da quello effettivo.

Vi è poi una modifica introdotta in aula (Art. 5, comma 2) che prevede che, nel **settore turistico**, la comunicazione di assunzione possa essere integrata fino al terzo giorno successivo a quello dell'instaurazione del rapporto di lavoro. Va detto che devono comunque essere inequivocabili tipologia contrattuale e identificazione del prestatore di lavoro pertanto una norma che conteneva potenzialmente gravi rischi è stata alla fine approvata senza scalfire sostanzialmente l'obbligo della comunicazione preventiva di assunzione.

Per quel che riguarda le modifiche relative alla disciplina sull'**orario di lavoro (art. 8)** vengono modificate le sanzioni per le violazioni delle seguenti norme:

- divieto di superamento delle 48 ore della durata media dell'orario settimanale di lavoro, anche calcolato come media su periodi più lunghi
- riposo domenicale
- riposo giornaliero di 11 ore consecutive.

Mentre fino ad oggi la sanzione è stata applicata per ogni lavoratore e per ogni periodo cui si riferisce la violazione, il ddl prevede che se la violazione riguarda più di 5, o più di 10 lavoratori, o più periodi, la sanzione non sia più riferita ad ogni singolo lavoratore e ad ogni singolo periodo, ma sia cumulativa. Per conseguenza, mentre fino a 5, o 10 lavoratori c'è invarianza dell'importo, per un numero più elevato di lavoratori l'importo della sanzione si abbassa.

La Cisl ritiene inopportuno l'intervento di riduzione di importo delle sanzioni relative a norme di grande importanza relative ai tempi di lavoro e di riposo.

Vi è poi un comma relativo ai periodi di riposo dei **lavoratori marittimi** che prevede la derogabilità contrattuale (a livello nazionale, ma in assenza di intervento nel CCNL anche a livello territoriale e aziendale) delle norme legislative sui periodi di riposo limitatamente a quei lavoratori marittimi che operano a bordo di navi impiegate in viaggi di breve durata o adibite a servizi portuali.

Si tratta di una norma a nostro parere molto negativa che potrebbe aprire a negoziazioni territoriali con sindacati corporativi o addirittura di comodo.

Per quel che riguarda l'**art. 24 (riordino della normativa relativa in materia di congedi, aspettative e permessi)** il Senato, sostanzialmente senza entrare nel merito, ha votato una ampia delega al Governo che dovrà, entro sei mesi, emanare uno o più decreti legislativi in materia.

L'**art. 25** prevede invece che i riscatti dei periodi di congedo di maternità o parentale fuori dal rapporto di lavoro si applichino esclusivamente a quei soggetti che presentino la domanda di accesso ai relativi benefici in costanza di rapporto di lavoro. L'**art. 37** ripropone e amplia gli indennizzi per le aziende commerciali in crisi previsti dalla Legge N.2/2009.

Relativamente alle norme su **accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica** (art. 35) si ratifica a livello legislativo la potestà amministrativa da parte dell'ispettore di fornire un termine

di 30 giorni al datore di lavoro per ottemperare al pagamento delle sanzioni amministrative, tale potere di diffida è esteso non solo agli ispettori del lavoro, ma anche agli ispettori degli istituti previdenziali e agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria. Tale provvedimento, insieme alla recente circolare del Ministero del Lavoro sulla conciliazione monocratica sarà oggetto di un approfondimento specifico.

L'**art. 38** amplia, invece, il raggio di azione della **legge 236/93**, prevedendo la possibilità di utilizzo dei fondi relativi anche per prevedere misure di sostegno al reddito per lavoratori disoccupati o a rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Si tratta di un intervento comprensibile in tempi di crisi, ma da valutare attentamente nella sua applicazione poiché rischia strutturalmente di spostare l'asse di intervento della legge 236 individuando una priorità relativa al sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati a scapito delle attività di formazione continua. Si tratta di investire strategicamente sul collegamento tra politiche attive e passive del lavoro, ma un tale intervento deve essere progettato organicamente.

Valutiamo positivamente la proroga di termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione, apprendistato, occupazione femminile (art. 48) e l'allungamento dei termini per l'esercizio di queste importanti deleghe, previste dalla Legge 247/07 di applicazione del Protocollo Welfare del 23 luglio 2007.

La durata delle proroga è di 36 mesi dall'entrata in vigore della Legge.

Appare opportuno ricordare in particolare la delega relativa all'**occupazione femminile** che, pur ricalcando il precedente testo delle Legge 247/07, ha visto una prima positiva elaborazione progettuale dei due Ministeri interessati attraverso la recente pubblicazione del **Piano Italia 2020** relativo alle donne. Quello del sostegno al lavoro femminile è certamente uno dei temi fondamentali per il miglioramento e l'inclusività del mercato del lavoro italiano, in un paese nel quale l'occupazione femminile è al penultimo posto dell'Unione Europea a 27.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero delle Pari Opportunità sono delegati ad adottare uno o più decreti relativi a:

- incentivi e sgravi contributivi per sostenere flessibilità di orario legata alla conciliazione tempi di vita, tempi di lavoro;
- estensione ed incremento di indennità per i congedi parentali;
- rafforzamento di part-time e telelavoro;
- sostegno ai servizi per l'infanzia e per la non autosufficienza;
- priorità nell'utilizzo dei fondi FSE al sostegno all'occupazione femminile;
- rafforzamento delle garanzie di pari trattamento tra i generi nel mondo del lavoro;
- monitoraggio sulle discriminazione di genere;
- incentivi all'imprenditoria femminile;
- formazione mirata e certificata rivolta all'ingresso e al rientro delle donne nel mercato del lavoro;
- definizione di specifici adempimenti dei datori di lavoro in materia di attenzione al genere.

Rispetto, infine alle modifiche relative al **Decreto Legislativo 276 (Art. 50)** passiamo in rassegna le principali:

- previsione dell'obbligo di segnalazione dei casi nei quali un percettore di sussidio o di indennità pubblica rifiuti senza giustificato motivo una offerta formativa, un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro ovvero una occupazione congrua ai sensi della legislazione vigente;
- si prevede l'autorizzazione all'attività di intermediazione anche per i gestori di siti internet che svolgano tale attività senza fini di lucro;
- per i gestori di siti internet, le università e le associazioni datoriali e sindacali che svolgano attività di intermediazione non è più previsto l'obbligo di utilizzo di "locali congrui";

- sono ammesse all'intermediazione le associazioni di riconoscimento istituzionale di rilevanza non più solo nazionale, ma anche regionale, aventi come oggetto non più solo la tutela e l'assistenza, ma anche la promozione delle attività imprenditoriali, del lavoro, delle disabilità e, novità, anche della formazione, nonché gli enti bilaterali.
- per quel che riguarda le risorse per la formazione dei lavoratori in somministrazione con contratto a tempo determinato esse sono ampliate, come già di fatto già avviene, anche al sostegno al reddito; viene eliminato il riferimento al contratto nazionale del lavoro in somministrazione per un ben più generico "contratti di lavoro del settore".
- i rapporti di lavoro non superiori a 24° ore nel corso dell'anno solare relativi a servizi di cura e assistenza alla persona vengono fatti rientrare nella regolamentazione delle collaborazioni occasionali (mini co.co.co.) anziché nella fattispecie delle collaborazioni a progetto.
- viene reintrodotta la somministrazione a tempo indeterminato, c.d. *staff leasing*

Infine, all'**art. 52** vengono modificati i termini della **sanatoria** per quei datori di lavoro che, essendo stata accertata la natura subordinata di rapporti di **collaborazione coordinata e continuativa** da loro stipulati, abbiano offerto, entro il 30 settembre 2008, la stipula di un contratto di lavoro subordinato ai lavoratori impiegati secondo quanto previsto dalla Legge Finanziaria del 2006.

Si tratta dei casi di alcune centinaia di lavoratori che avevano rifiutato l'offerta di stabilizzazione e preferito adire in giudizio. Fatte salve le sentenze passate in giudicato, si stabiliscono indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità di retribuzione con una sensibile diminuzione degli oneri a carico dei datori di lavoro e degli indennizzi spettanti ai lavoratori.