



Roma, 16 maggio

Prot. n. 218

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione X (Affari Sociali, Sanità, Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale)

MEMORIA CONFEDIR

Ddl 685 Conversione in legge del Decreto – legge 4 maggio 2023, n. 48, recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro

La **CONFEDIR**, Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza, esprime una valutazione sostanzialmente positiva del provvedimento, riteniamo che sia importante dare un segnale ai cittadini con i fatti, con l'adozione di misure che permettano di assicurare il lavoro, un lavoro dignitoso, di qualità e sicuro, perché attraverso di esso ogni cittadino possa realizzarsi.

Lo strumento primario per abbattere le disuguaglianze e contrastare la povertà è **il lavoro**.

Gli interventi in materia devono pertanto concretizzarsi in **nuove politiche** che abbiano come obiettivi la quantità e la qualità dell'occupazione, l'accesso e la partecipazione al mercato del lavoro delle fasce demografiche più deboli, giovani, donne e cittadini delle regioni del Mezzogiorno.

La presente memoria focalizza l'attenzione su alcuni punti del decreto, quali cuneo contributivo, assegno di inclusione, salute e sicurezza sul lavoro.

CUNEO CONTRIBUTIVO

Venerdì 28 aprile u.s. l'ISTAT ha pubblicato i dati del PIL nel I trimestre dell'anno stimando sia aumentato dello 0,5% rispetto al trimestre precedente e sia cresciuto dell'1,8% in termini tendenziali, l'economia italiana registra dunque una crescita, un dato incoraggiante.

Negli ultimi tre anni abbiamo avuto quattro crisi profonde (pandemia, guerra, inflazione, energia) che impongono l'adozione di misure per la risalita dei consumi e del benessere. È fondamentale un nuovo intervento sul cuneo fiscale, perché nonostante i tagli operati il nostro Paese continua ad occupare la quinta posizione tra i 38 Paesi dell'Ocse per l'incidenza di tasse e contributi sociali sul costo del lavoro (Rapporto Taxing Wages relativo all'anno 2022. Nel 2022 si registra un'incidenza di tasse e contributi al 45,9%). Una diminuzione del cuneo fiscale (soprattutto per i redditi medio bassi) associata alla riforma fiscale consente di allineare il nostro cuneo a quello dei Paesi più avanzati.

In tal modo si incrementa il reddito disponibile delle famiglie evitando che l'inflazione lo aggredisca, con un impatto positivo sui consumi e scongiurando la spirale perversa di inflazione, stagnazione e disoccupazione.

L'articolo 39, per i periodi di paga dal 1° luglio 2023 al 31 dicembre 2023, aumenta la percentuale di esonero sulla quota dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori dipendenti pubblici e privati portandola dal 2 al 6 per cento, se la retribuzione imponibile non eccede l'importo mensile di 2.692 euro, e dal 3 al 7 per cento se la medesima retribuzione non eccede l'importo mensile di 1.923 euro, senza ulteriori effetti sul rateo di tredicesima. Per gli altri periodi di paga ricadenti nel 2023 la misura di tale esonero è pari per i suddetti redditi, rispettivamente, al 2 e al 3 per cento.

Preso atto che la previsione prevede il taglio solo fino al 31 dicembre 2023 si chiede che vengano approntate misure per rendere strutturale la decontribuzione degli oneri contributivi nella misura introdotta dalla Legge di Bilancio 2023 e aumentata dall'art. 39 del decreto, da applicarsi complessivamente per ciascun periodo d'imposta e con effetti anche sulla tredicesima mensilità.

A tale proposito si rileva che **l'art. 41 del provvedimento in esame** prevede per il 2024 il rifinanziamento del fondo per la riduzione della pressione fiscale con le risorse che nel 2023 sono state destinate alla decontribuzione contributiva; sembra più che altro una allocazione tecnica che non esclude, a priori, la possibilità di un rifinanziamento del taglio del cuneo contributivo.

ASSEGNO DI INCLUSIONE

Il nostro Paese ha due debolezze sistemiche, ben descritte nell'ultimo rapporto del CENSIS un progressivo processo di invecchiamento della popolazione ed il divario territoriale, che separa le regioni dal Mezzogiorno dal resto del Paese.

Nel 2021 le famiglie che vivevano in condizione di povertà assoluta in Italia erano 1,9 milioni, pari al 7,5% del totale, aumentate di 1,1 punti percentuali rispetto al 2019, per un totale di quasi 5,6 milioni di individui impossibilitati ad acquistare un paniere di beni e servizi giudicati essenziali per uno standard di vita accettabile.

La nuova misura il cd assegno di inclusione deve essere inquadrata all'interno dei principi dettati dalla nostra Carta costituzionale, misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale per i nuclei familiari, che tenga conto del carico familiare (della presenza di minori) e disabilità, deve essere uno strumento volto a rimuovere le situazioni di disagio sociale ed economico che ostacolano la partecipazione alla vita del Paese ed al benessere.

Tale misura deve essere associata a misure di politiche attive del lavoro e di incentivi alle assunzioni, per cui è importante affrontare il tema della revisione del sistema di collocamento pubblico, e delle politiche di incentivo alle assunzioni, direzione verso cui il decreto in conversione si muove con alcuni primi provvedimenti (ad esempio con la istituzione del SIISL nell'ambito del quale opera la Piattaforma digitale dedicata ai beneficiari dell'A.I.).

L'obiettivo è però individuare soluzioni strutturali alle emergenze.

Si evidenzia che la **procedura relativa all'assegno di inclusione** si presenta complessa per cui sarebbe auspicabile una semplificazione della stessa per renderla più fruibile.

Nell'ambito della semplificazione del rapporto fra PA e cittadini ed imprese si condivide la proposta di creare **un modello basato sul Punto Unico di Contatto**. Un unico punto di contatto e centro di responsabilità, che si interfacci internamente con gli altri soggetti pubblici, di cui sia necessario acquisire l'apporto, che gestisca i flussi informativi e che provveda a tutti gli adempimenti connessi. Se ciò dovrebbe valere più generale per tutti rapporti fra PA e cittadini o imprese, rappresenta ancor di più una necessità nelle situazioni che coinvolgono persone a rischio di esclusione sociale. In tali casi dovrebbe prevedersi una vera e propria presa in carico dei soggetti in difficoltà. La disciplina prospettata, al contrario, prevede la necessità di interfacciarsi con una pluralità di soggetti diversi, che operano peraltro disgiuntamente e che assumono la responsabilità di **singole "fasi" del processo**, costringendo il soggetto interessato a doversi relazionare singolarmente con ciascuno di essi.

La disciplina in esame, analogamente a quanto previsto dalla precedente normativa sul RDC, individua specifiche fattispecie di reato, connesse a condotte commissive ed omissive finalizzate all'indebita percezione dell'Assegno di Inclusione, nonché tutta una serie di cause, di revoche e di decadenze dal beneficio (commi 5 e 6 dell'art. 8) che spiegano effetti su tutto il nucleo familiare, di cui è necessario che i soggetti interessati abbiano piena contezza. La disciplina, oltre a non prevedere un Punto di Contatto Unico, non individua neanche un soggetto deputato a fornire informazioni e indicazioni ai soggetti interessati sul procedimento nel suo complesso.

La disciplina prospettata, principalmente nell'ambito dell'art. 4 del decreto, non considera le possibili carenze digitali o le difficoltà che possono incontrare i potenziali beneficiari, ovvero i nuclei familiari.

In relazione alle modalità di richiesta del beneficio la norma appare molto generica, limitandosi a precisare che la richiesta va formulata in modalità telematica, (non è definito, ad esempio, se sia possibile presentare le istanze tramite Patronato e, al riguardo, si suggerisce non solo di prevedere tale possibilità, ma di evitare per il richiedente la necessità di munirsi di SPID).

Vi è poi il "passaggio" del SIISL con il quale viene sottoscritto il "**patto di attivazione digitale**"; il beneficio economico viene concesso dal mese successivo a quello di sottoscrizione del patto di attivazione digitale. Emerge a tale proposito **la necessità di una più puntuale definizione dei tempi relativi all'attivazione del patto che condizionano, inevitabilmente, quelli di percezione dell'assegno.**

Per quanto riguarda **l'art. 9 del decreto "Offerte di lavoro e compatibilità con l'assegno di inclusione"** si ritiene che l'offerta lavorativa debba essere, compatibile con le condizioni complessive del nucleo familiare e coerente con le finalità di inclusione a cui sottende la disciplina in esame, sulla base delle valutazioni espresse dai Servizi Sociali o dall'equipe multidisciplinare.

L'art. 6 comma 5 esclude dagli obblighi previsti dal comma 4 (obbligo di adesione e alla partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché' alle misure di politica attiva, comunque denominate, individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa di cui al presente articolo) *"i componenti con carichi di cura, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età, di tre o più figli minori di età, ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità o non autosufficienza come indicati nell'allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n.159."*

Si ritiene che **le esigenze di cura**, anche diverse da quelle sopra indicate debbano essere valutate, a cura dei Servizi Sociali ovvero dell'equipe multidisciplinare, al fine di determinare la congruità dell'offerta di lavoro di cui all'art. 9, con particolare riferimento alla rilevanza delle distanze fra luogo di lavoro e residenza del soggetto attivabile al lavoro, art. 9 comma 1, lett. A e lett. D (che legittima il rifiuto dell'offerta di lavoro a tempo determinato o in somministrazione, solo se la distanza fra luogo di lavoro e residenza del soggetto ecceda gli 80 km) del medesimo articolo.

Si propone al riguardo di emendare tali previsioni consentendo al soggetto interessato il legittimo rifiuto dell'offerta, qualora, su valutazione dei Servizi Sociali o dell'equipe multidisciplinari, l'eccessiva distanza pregiudichi l'attività di cura, anche diversa da quella prevista dalla lettera D) comma 5 dell'art.6, a cui il soggetto è tenuto o comunque risulti incompatibile con il percorso di inclusione sociale del nucleo familiare.

Riguardo all'art. 9 è necessario soffermarsi anche sulla previsione contenuta alla lett. C. Tale lettera afferma che il percettore dell'A.I è tenuto ad accettare l'offerta che preveda una retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. 81/2015. Si sottolinea che tale soluzione presenta punti di criticità applicativa vista la difficoltà a cui si va incontro nel comparare contratti collettivi spesso diversi nella definizione della scala parametrica e/o dei livelli funzionali, ovvero che privilegino il salario accessorio rispetto alla parte fissa.

Si concorda, infine, sugli **incentivi alle Imprese** che assumono i beneficiari dell'A.I di cui all'art. 10 che si auspica possano essere estesi anche ai lavoratori che risultino già iscritti alla gestione separata INPS, parasubordinati in regola con i versamenti nei 12 mesi precedenti.

ANAGRAFE GENERALE DELL'ASSISTENZA SOCIALE

Occorre intercettare le cause generatrice della povertà, presenti nell'ambiente, nel contesto geografico, storico, e culturale in cui si nasce e si vive per realizzare un sistema integrato di politiche assistenziali. A tale proposito, essendo peraltro le risorse pubbliche contenute, ribadiamo la nostra proposta di istituzione di un «**Anagrafe Generale dell'Assistenza Sociale**» (**AGAS**) (proposta avanzata dalla **CONFEDIR** al presidente del CNEL nel mese di dicembre dello scorso anno, con la modifica dell'art. 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88 *“Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro”*) presso l'INPS. L'anagrafe suddetta articolata in una banca dati dovrebbe contenere ogni tipologia di intervento assistenziale erogato, dallo Stato, dalle regioni, dagli enti locali e da ogni altro ente pubblico suddivisa per codice individuale (codice fiscale) e per nucleo familiare.

Sarebbe questo un primo elemento per soddisfare l'esigenza di trasparenza assoluta nei conti previdenziali, prodromica all'introduzione successiva della **separazione dell'assistenza dalla previdenza** al fine di fare chiarezza sulle spese sostenute dal Paese per queste due funzioni, onde evitare la confusione di ruoli fra di loro incompatibili; quello assistenziale infatti è generato dallo Stato tramite la fiscalità generale, mentre quello previdenziale è generato direttamente dai lavoratori tramite i contributi previdenziali.

SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

L'INAIL ha pubblicato i dati analitici delle denunce di infortunio e di malattia professionale presentate all'Istituto entro il mese di marzo. Dai quali emerge che calano gli infortuni sul lavoro, ma aumentano quelli mortali e le malattie professionali.

Il lavoro deve essere garantito in sicurezza. Occorre attivare una vera e propria rivoluzione culturale a favore della prevenzione e della sicurezza, proprio per garantire la salute di lavoratori e cittadini (ormai la sicurezza sul lavoro con la pandemia è diventata anche prevenzione sanitaria), ma anche della competitività delle imprese, sia sotto il profilo del risparmio derivante dalla semplificazione del sistema, sia sotto quello degli incentivi alla innovazione dei processi produttivi in chiave prevenzionale, supportati da adeguati meccanismi di incentivi, disincentivi e deterrenti economici nei confronti del datore di lavoro che non tutela il lavoro e la vita stessa dei lavoratori.

Le azioni e misure di prevenzione, se operative e concretamente mirate per settori produttivi e distretti territoriali, riducono i costi della mancata sicurezza, oltre che il costo sociale da infortuni e malattie professionali, e costituiscono un incentivo alla legalità, alla concorrenza leale, oltre che uno strumento di lotta all'evasione fiscale.

Sono condivisibili le modifiche introdotte dal decreto (artt. 14-16), confermiamo, però, la richiesta di intervenire su tutta la materia in modo radicale con una ampia e organica riforma, da condividere con tutte le Parti sociali attraverso il metodo della concertazione.

Per semplificare e razionalizzare il dialogo con le strutture pubbliche sarebbe decisivo costituire **uno sportello unico integrato per la sicurezza**, a cui le imprese possano rivolgersi per ogni aspetto legato ai temi della prevenzione e della sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, e che funzioni da collettore del sistema.

Si è in presenza di un sistema istituzionale che attribuisce a più soggetti, funzioni che necessiterebbero, invece, di uno stretto coordinamento e competenze analoghe ad enti diversi. Per questo l'11 maggio il Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente Meloni e del Ministro della Pubblica Amministrazione ha approvato **un disegno di legge di delega al Governo per la semplificazione dei procedimenti amministrativi**.

Va costruito, sintetizzando, un sistema, che da un lato penalizzi le imprese non in regola o poco virtuose dal punto di vista del rispetto delle normative sulla sicurezza e, dall'altro, premi le aziende che investono sulla tutela della salute dei propri collaboratori.

Sul tema delle risorse per la Sicurezza sul lavoro va evidenziato, infine, come ogni anno l'**INAIL** chiuda con un avanzo di circa un miliardo di euro e dispone di una considerevole giacenza in tesoreria (Secondo il Bilancio di Previsione per 2023, l'avanzo finanziario dell'Istituto si attesterà a circa 1.550,5 milioni di euro mentre la giacenza di cassa depositata in Tesoreria centrale raggiungerà, al 31 dicembre 2023, un ammontare presunto di circa 36,72 miliardi di euro).

Questa dotazione non è, al momento, utilizzabile a causa di vincoli di bilancio: si propone di andare a rivederli; per la **CONFEDIR** è una assoluta priorità che quelle somme siano svincolate per essere destinate in primis alla ricerca, alla prevenzione, al miglioramento dei livelli delle

prestazioni per infortunati e tecnopatici e più in generale alla realizzazione degli interventi necessari a garantire i più alti standard di sicurezza e tutela nel nostro Paese.

Nel sistema italiano di Welfare, l'**INAIL** riveste un ruolo di primissimo piano per qualità e ampiezza del contributo offerto a garanzia della prestazione sanitaria e socio-sanitaria; tutela assicurativa, prestazioni socio-sanitarie a sostegno del reddito, assistenza, cura, riabilitazione, reinserimento lavorativo, ricerca, leadership tecnica, culturale e organizzativa nella attuazione delle politiche di prevenzione: questi e altri ancora sono gli ambiti della sua azione, garantita da un organico di 668 medici funzionari, distribuiti in unità territoriali a presidio di ogni Provincia, in un sistema largamente integrato con quello sanitario regionale. **L'Istituto assicuratore pubblico svolge, dunque, un ruolo sociosanitario centrale nel Paese**, integrando molte funzioni essenziali al Sistema Sanitario.

E' necessario, pertanto, inserire nel Decreto lavoro disposizioni per il funzionamento dell'INAIL, in considerazione delle funzioni connesse all'incremento delle prestazioni erogate, all'estensione della tutela assicurativa degli insegnanti e degli alunni delle scuole o istituti di istruzione di ogni ordine e grado, all'ampliamento della sorveglianza sanitaria ai lavoratori domestici, al potenziamento degli interventi di prevenzione e sicurezza nei lavori e nelle attività a rischio connesse agli interventi PNRR (sui quali Inail interviene con accordi con i grandi gruppi industriali ai sensi dell'articolo 20 del D.L. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con legge 29 giugno 2022, n. 79).

E' necessario pertanto attribuire all'INAIL la facoltà di procedere al reclutamento, mediante concorsi pubblici o tramite scorrimento di vigenti graduatorie di concorsi pubblici, con contratto a tempo indeterminato, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali e **con corrispondente incremento della dotazione organica, di diverse unità di personale**, con qualifica di dirigente medico di primo livello nella branca specialistica di medicina legale e del lavoro, di unità di personale da inquadrare nell'area dei professionisti di primo livello, nonché di infermieri e di personale da inquadrare nell'Area dei funzionari.

Il suddetto incremento della dotazione organica è fondamentale se si vuole evitare il rischio di collasso progressivo dell'area sanitaria dell'Istituto. Per il personale medico dell'INAIL si chiede l'equiparazione alle corrispondenti qualifiche del Servizio sanitario nazionale. Al riguardo, si rappresenta che analoga operazione è stata già compiuta per i dirigenti sanitari del Ministero della Salute e dell'AIFA, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 3 del 2018, come modificato dai commi 375 e 376 della legge n. 145 del 2018.

SISTEMA DUALE

L'art. 17 (commi 1-3) istituisce **un Fondo per il riconoscimento di una misura di sostegno economico in favore dei familiari degli studenti, ivi compresi quelli universitari o dei percorsi di**

istruzione e formazione professionale, deceduti a seguito di infortuni occorsi, successivamente al 1° gennaio 2018, durante le attività formative. La definizione dei requisiti e dei criteri di determinazione della misura di sostegno, nonché delle modalità di accesso al Fondo, è demandata a un decreto ministeriale.

La norma era già stata annunciata dal Ministro del Lavoro, anche su richiesta di Parte sindacale, e copre, opportunamente, un vuoto normativo esistente; non possiamo esimerci, tuttavia, data la particolare delicatezza della materia e le sensibilità che essa scuote, esimersi da alcune considerazioni.

Resta urgente e prioritario intervenire sulla **disciplina generale del cd Sistema duale** dal momento che l'aver dovuto istituire il fondo per queste vittime rappresenta una grave sconfitta per tutti, per lo Stato innanzi tutto, che deve essere in grado di garantire in modo certo e assoluto che incidenti addirittura mortali di studenti in formazione non si verificano più.

In ogni caso occorre **estendere la copertura a tutto il periodo di obbligatorietà della Alternanza Scuola Lavoro** da cui il PCTO ovvero dal 2015.

Sul punto le innovazioni introdotte dai commi 4 e 5 dell'art.17, pur apprezzabili, non risultano, per la **CONFEDIR**, risolutive a garantire il conseguimento di tale imprescindibile obiettivo.

Gli studenti impegnati nei PCTO non devono in nessun modo entrare in contatto con attività o processi lavorativi comunque rischiosi: questa è la preconditione da rispettare se si vuole proseguire sulla strada dell'Alternanza Scuola Lavoro.

A tal fine è necessario operare **un'attenta selezione preventiva delle aziende ospitanti**, riservando l'iscrizione al Registro Nazionale per l'Alternanza Scuola Lavoro solo a quelle in possesso di requisiti specifici che siano qualificanti e rilevatori di quello che potremmo convenzionalmente definire un **“alto Standard di Sicurezza”** delle stesse (un esempio di indicatore potrebbe essere l'aver ottenuto dall'INAIL l'applicazione dell'oscillazione per prevenzione), nonché prevedendo un'ispezione preventiva, come requisito preliminare ed obbligatorio per accedere ai progetti.

È chiaro che rendendo più stringenti i criteri di selezione per l'abilitazione all'alternanza scuola lavoro con ogni probabilità si ridurrebbe il numero delle Aziende rispettose di “alti standard di sicurezza” idonee all'attività di PCTO e sarebbe giocoforza necessario dover abrogare non solo il tetto minimo di ore obbligatorie per i PCTO ma, nel caso in cui non siano presenti nel territorio di riferimento, Aziende idonee, l'obbligatorietà degli stessi.

Si accoglie positivamente la norma di cui all'art. 18 relativa alla estensione dell'assicurazione INAIL nei settori dell'Istruzione e della Formazione

In materia di sicurezza nell'ambito del comparto scuola occorre infine un'armonizzazione del CCNL con le modifiche introdotte dal D. Lgs. 81/08: il CCNQ del 10 luglio 1996 e il CCNL 06-09 non tengono conto della figura del RLST.

RINNOVO DEI CONTRATTI

L'IPCA (Indice armonizzato dei prezzi al consumo) tende ad aumentare. L'inflazione non solo colpisce i redditi fissi e tendenzialmente stabili ma aumenta anche la forbice della disuguaglianza fra le diverse componenti sociali. La maggior parte dei lavoratori si trovano con un contratto scaduto e non ancora rinnovato. La sfasatura nella vigenza dei contratti comporta effetti diretti sull'adeguamento delle retribuzioni all'andamento dell'inflazione e di conseguenza sul mantenimento del potere d'acquisto dei lavoratori.

Nel pubblico impiego si sta procedendo per alcune categorie di lavoratori al rinnovo dei CCNL per il triennio 2019-2021. I contratti sottoscritti tra il 2018 ed il 2020 riguardavano il triennio 2016-2018 ed intervenivano dopo 10 anni di blocco della contrattazione. In Germania i dipendenti pubblici riceveranno un emolumento una tantum esentasse per combattere l'inflazione ed un aumento mensile dal prossimo anno. Nel nostro Paese invece ancora non ci sono le risorse per rinnovare i contratti dei dipendenti pubblico per il triennio 2022-2024. Servono almeno otto miliardi di euro.

Chiediamo **un'attenzione ed in intervento anche in materia di rinnovi contrattuali.**

Conclusioni

Concludiamo con quanto affermato dal Presidente Mattarella il 29 aprile u.s. a Reggio Emilia ***“un Paese unito dal lavoro è motore della coesione sociale”***.

Per ampliare la base e la qualità del lavoro occorrono **interventi strutturali.**

È necessario **focalizzare l'attenzione sul lavoro, ma anche sul lavoro che cambia, delle competenze che servono, della difficoltà del raccordo fra domanda ed offerta.**

Il futuro richiede grandi cambiamenti che impongono coraggio, visione e capacità per lo sviluppo economico e sociale del Paese e per individuare soluzioni strutturali alle emergenze, perché si realizzi ciò è necessario adottare dei processi decisionali inclusivi e di interlocuzione con tutte le Parti sociali