



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissioni riunite

Industria, commercio e turismo

e

Lavoro pubblico e privato,
previdenza sociale

Senato della Repubblica

Ottobre 2019



CONFINDUSTRIA

*Conversione in legge del
decreto-legge 3 settembre
2019, n. 101, recante
disposizioni urgenti per la
tutela del lavoro e per la
risoluzione di crisi aziendali*

A.S. 1476

Premessa e valutazioni generali

Il decreto-legge n. 101 del 2019 contiene misure urgenti per la tutela di alcune categorie di lavoratori e far fronte a rilevanti crisi industriali in diverse aree del Paese e ad alcune emergenze legate alla vicenda ILVA. Vengono poi introdotte modifiche alla disciplina del Fondo salva-opere istituito con il decreto-legge n. 34 del 2019 (cd. «Decreto Crescita»).

In particolare, il Capo I del provvedimento introduce garanzie economiche e normative per talune categorie di lavoratori, tra i quali i cosiddetti «riders», i lavoratori con disabilità, i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità, i lavoratori precari.

Le disposizioni contenute nel Capo II sono finalizzate a salvaguardare i livelli occupazionali collegati alle gravi crisi industriali in corso. Viene poi modificata la disciplina sull'ILVA di Taranto, intervenendo sul regime dell'immunità penale per l'acquirente o l'affittuario del complesso industriale. Sono altresì introdotte misure per finanziare interventi di decarbonizzazione, efficientamento energetico del settore industriale e riconversione occupazionale.

Il provvedimento, risponde, almeno in parte, ad alcune specifiche esigenze del mondo produttivo, a partire dagli interventi urgenti per le aree di crisi e per quelli volti a garantire la continuità produttiva dell'Ilva. Riguardo a quest'ultima, risulta apprezzabile e ragionevole il bilanciamento realizzato tra i beni e i diritti in gioco, costituzionalmente protetti.

Inoltre, anche in linea con le linee programmatiche del nuovo Governo, sono positivi gli interventi tesi a sostenere la transizione dell'industria italiana verso un modello di crescita sostenibile, coerente con il *Green New Deal* europeo, che andranno implementati anche nella prossima manovra di bilancio e con un orizzonte temporale di medio-lungo periodo.

Condivisibile anche l'intervento volto ad ampliare la platea delle imprese beneficiarie del Fondo salva-opere e a semplificarne l'accesso, anche se resta prioritaria l'adozione del decreto attuativo per l'effettiva operatività del Fondo.

In questo contesto, Confindustria auspica che l'*iter* di conversione del decreto possa essere l'occasione per inserire alcuni indispensabili correttivi volti a rendere maggiormente efficaci le misure, e per ampliarne la portata, includendovi in particolare il tema, particolarmente rilevante e urgente per le imprese, della disciplina sul cd. **End of Waste**.

Di seguito le alcune valutazioni sulle misure d'interesse.

A) Lavoro tramite piattaforme digitali

Venendo ai singoli capitoli, il provvedimento detta una serie di disposizioni a favore dei **lavoratori** che svolgono attività organizzate tramite **piattaforme anche digitali**.

Pur non esaurendo le iniziative legislative necessarie a regolare un mercato del lavoro in rapida evoluzione, vengono affrontati alcuni temi rilevanti e condivisibili per i lavoratori che prestano la

loro attività tramite le piattaforme digitali, rispetto ai quali in sede di conversione sarebbe opportuno apportare alcuni correttivi riguardanti l'inquadramento giuridico del rapporto di lavoro, la retribuzione e i conseguenti effetti sul piano delle responsabilità e degli obblighi previdenziali e assicurativi.

Con riferimento ai lavoratori che prestano la loro attività tramite le piattaforme digitali, si osserva che la disciplina previgente (art. 2, co. 1, D. Lgs. n. 81/2015) relativa al rapporto di lavoro subordinato non contemplava alcun riferimento al mezzo utilizzato dal committente per organizzare la prestazione del collaboratore, con la conseguenza che quest'ultimo - operante tramite piattaforma digitale e in presenza di tutti i requisiti previsti dalla legge - già accedeva alle tutele del lavoro subordinato, senza necessità di un intervento *ad hoc*.

Con riferimento poi alle **misure specifiche** per i cd. *riders*, si osserva anzitutto come la scelta di stabilire livelli minimi di tutela non possa prescindere da una visione sistematica, che eviti sia disparità irrazionali tra categorie di collaboratori, sia alterazioni dell'ordinario rapporto tra le parti e conseguenti eccessivi oneri in capo ai datori di lavoro.

Al riguardo, con specifico riferimento alla definizione del **compenso**, si evidenzia la natura peculiare del rinvio alla contrattazione collettiva contenuta nel decreto, che invece di rimettere alla libera determinazione delle parti l'individuazione della retribuzione, fissa *ex lege* alcuni puntuali parametri della stessa.

Si tratta di una tecnica normativa che non trova precedenti nel nostro ordinamento e che, pertanto, andrebbe sostituita con un rinvio *tout court* alla contrattazione collettiva, sede naturale del confronto tra imprese e lavoratori.

In secondo luogo, quanto all'introduzione della **copertura assicurativa obbligatoria** contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per i *riders*, si opta per il modello assicurativo del rapporto di lavoro subordinato e non per quello della collaborazione, nonostante la disposizione prevista dal provvedimento (art. 47-bis, co. 1, D.Lgs. n. 81/2015) riguardi i "prestatori occupati con rapporti di lavoro non subordinato", creando evidenti criticità nella tenuta complessiva del modello assicurativo.

Le questioni problematiche riguardano, in particolare, l'applicazione del modello assicurativo INAIL alle peculiarità del rapporto di lavoro in commento e la verifica dei presupposti della sostenibilità della responsabilità del datore di lavoro.

Sul versante dell'operatività della tutela, appare difficile, ad esempio, distinguere l'infortunio *in itinere* da quello sul lavoro; stabilire se l'inizio dell'attività lavorativa sia da ricondurre all'accettazione della commessa o a un momento differente; ricondurre il termine finale della prestazione alla consegna del bene, ovvero al rientro presso il domicilio.

Quanto al versante del **rischio assicurato**, si osserva che:

- 1) lo svolgimento della prestazione prevalentemente su strada o, comunque, al di fuori dei locali dell'impresa, rende difficoltosa, se non impossibile, l'adozione di azioni prevenzionali volte alla mitigazione del rischio;
- 2) in assenza di una apposita previsione normativa, la proprietà del mezzo con il quale viene eseguita la prestazione può essere sia dell'impresa che gestisce la piattaforma, sia del lavoratore. Evidenti le conseguenze in termini assicurativi in ordine alla garanzia della sicurezza del mezzo;
- 3) non viene regolato il percorso da seguire da parte del lavoratore, che non è tenuto al rispetto di parametri (es. ambientali, di traffico) anche comportamentali.

In conclusione, il datore di lavoro che stipula l'assicurazione è soggetto solamente al pagamento del premio e degli oneri assicurativi, senza avere la possibilità di gestire il sistema della prevenzione.

Analoghe criticità si rilevano in ordine all'estensione *tout court* in capo al datore di lavoro della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro contenuta nel D. Lgs. n. 81/2008.

In particolare, l'applicazione integrale di tutti gli obblighi previsti dal citato Decreto Legislativo comporta notevoli criticità, a partire dalla valutazione dei rischi, in considerazione delle peculiari modalità di svolgimento della prestazione (es. rischi atmosferici, derivanti dalla strada e dall'uso del mezzo).

Ne consegue che si attribuirebbe al datore di lavoro una responsabilità (penale ed a fini assicurativi) senza possibilità di adottare strumenti di prevenzione, quindi una responsabilità oggettiva, inaccettabile tanto sul piano assicurativo quanto, soprattutto, sul versante penale, senza introdurre alcuna effettiva tutela a favore dei lavoratori.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene che l'assicurazione obbligatoria INAIL, per i suoi caratteri peculiari e in quanto fondata sulla prevenzione orientata verso la massima sicurezza possibile, non sia lo strumento adeguato a risolvere la necessità di tutelare i *riders*, presentandosi, invece, più adeguato un meccanismo di assicurazione privata, a carico dell'impresa.

B) Crisi aziendali e ILVA

In merito agli interventi relativi alla salvaguardia occupazionale nelle **aree di crisi industriale complessa**, il provvedimento prevede misure di sostegno al reddito dei lavoratori di tali imprese.

A tal fine, vengono destinate risorse per specifiche situazioni occupazionali esistenti in determinati territori (Sardegna, Sicilia e Isernia) ovvero nel settore della fabbricazione di elettrodomestici.

Inoltre, il provvedimento rafforza le strutture del MiSE impegnate nell'attività di prevenzione e soluzione delle crisi aziendali.

Le misure intervengono, quindi, principalmente per sostenere le politiche passive e fronteggiare così, in via emergenziale e temporanea, particolari situazioni di **crisi** e di **difficoltà occupazionale**.

Emerge, tuttavia, dall'attuale contesto istituzionale, la mancanza di un disegno organico più complessivo che consenta il vero rilancio e la strutturazione di un **sistema efficace di politiche attive** quale strumento per la realizzazione di percorsi di formazione, orientati alla riqualificazione e al reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro.

Il Decreto interviene altresì sulla vicenda **ILVA** modificando il regime dell'immunità penale per l'acquirente o l'affittuario del complesso industriale. Tale intervento consente di superare le criticità derivanti dalle modifiche introdotte in precedenza dal DL Crescita (termine finale del 6 settembre) e, di conseguenza, rende possibile la prosecuzione dell'attività produttiva di ILVA, nel rispetto delle tutele e delle prescrizioni previste nel Piano Ambientale.

Si tratta di una scelta condivisibile, motivata anche da oggettive ragioni di urgenza e che, come anticipato, appare idonea a garantire i diversi interessi in gioco, tra cui la continuità di uno stabilimento e di una produzione che, come più volte ribadito da Confindustria, rappresentano una leva strategica e prioritaria per il sistema industriale nazionale.

C) Modifiche in materia di Fondo salva-opere

Il provvedimento interviene sulla disciplina del **Fondo salva-opere**, recentemente introdotta dal DL Crescita, attraverso alcuni chiarimenti interpretativi, in base ai quali:

- a) con riferimento ai casi di affidamento a contraente generale, le risorse del Fondo sono destinate ai crediti insoddisfatti dei suoi affidatari sub-fornitori, sub-appaltatori, sub-affidatari;
- b) il MIT si surroga nei diritti dei beneficiari del Fondo verso l'appaltatore, il contraente generale o l'affidatario del contraente generale.

Ma soprattutto, si prevede che non costituisce condizione ostativa all'erogazione delle risorse del Fondo da parte del MIT la **pendenza di controversie giudiziali** in merito a crediti dei beneficiari verso l'appaltatore, il contraente generale o l'affidatario del contraente generale.

Prima di procedere all'erogazione delle risorse, il MIT dovrà verificare la sussistenza delle condizioni di regolarità contributiva del richiedente attraverso il documento unico di regolarità contributiva (DURC). Nel caso in cui non sussistano tali condizioni, considerata anche la scarsa liquidità dei beneficiari del Fondo, il MIT provvederà a versare le somme (nei limiti della disponibilità e del credito certificato dal richiedente) direttamente agli enti previdenziali e

assicurativi, compresa la cassa edile, in conformità al **potere sostitutivo della stazione appaltante** previsto dalla legge (ex art. 31, co. 3 e 8-bis, del DL n. 69/2013).

Confindustria condivide queste misure, finalizzate a estendere l'ambito di operatività del Fondo e a velocizzare l'erogazione delle somme alle imprese, e al contempo auspica la rapida adozione del decreto attuativo, indispensabile per l'individuazione dei criteri di assegnazione delle risorse e delle modalità operative del Fondo stesso.

D) Istituzione del Fondo per la transizione energetica nel settore industriale e del Fondo per la riconversione occupazionale

Il Decreto prevede l'istituzione di un **Fondo per la transizione energetica nel settore industriale** diretto a sostenere la transizione energetica di settori o di sottosettori considerati esposti a un rischio elevato di delocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi connessi alle emissioni di gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica, come previsto dalla Comunicazione della Commissione 2012/C-158/04 (linee guida disciplina aiuti di stato emissioni GHC) e adottata in tutti i principali paesi europei.

Un secondo Fondo è istituito per la riconversione occupazionale nei territori in cui sono ubicate centrali a carbone.

Per quanto riguarda le risorse, una parte della dotazione del Fondo per la transizione energetica sarà costituita dai proventi delle aste delle quote di emissione di gas a effetto serra, eccedenti il valore di 1 miliardo di euro e nella misura massima di 100 milioni di euro per il 2020 e di 150 milioni annui a decorrere dal 2021.

La parte restante della quota eccedente il valore di 1 miliardo di euro, entro il limite massimo di 20 milioni annui dal 2020 al 2024, sarà destinata al Fondo per la riconversione occupazionale. La copertura finanziaria dei due fondi sarà assicurata mediante utilizzo delle quote dei proventi delle aste assegnate al MiSE e, solo ove necessario, si farà ricorso in via residuale alle quote assegnate al MATTM.

Il Fondo introdotto al co. 2 dell'art. 13 potrà contribuire alla **compensazione dei costi indiretti** per i settori energivori esposti a rischio di delocalizzazione, nella misura in cui le imprese interessate potranno avere un beneficio diretto promuovendo investimenti per la decarbonizzazione dei processi produttivi o di efficientamento degli impianti.

Il provvedimento consente ai settori energivori italiani di recuperare un disparità di trattamento rispetto ai concorrenti nei principali paesi europei che, dal 2015, avevano applicato il regolamento 158/2012 con riferimento ai costi indiretti: nel 2016 la Germania ha erogato 288 milioni di euro, il 33,9% degli introiti delle aste ETS, la Francia 135 milioni di euro, il 57% circa degli introiti delle aste ETS e la Spagna 71 milioni di euro, circa il 20% degli introiti delle medesime aste.

Il secondo Fondo è connesso al processo di *phase out* delle centrali a carbone previste dal Piano Nazionale Integrato Energia e Ambiente entro il 2025: queste risorse potranno contribuire a ridurre i costi legati alla riconversione delle aree in cui è prevista la chiusura di centrali a carbone.

E) Proposta in materia di end of waste (EoW)

Nella fase di conversione del decreto in esame, si segnala la necessità e l'urgenza – peraltro ampiamente condivisa in sede parlamentare – di intervenire sul tema dell'**End of Waste** (EoW), che ha impatti significativi sulle imprese coinvolte nel settore della gestione dei rifiuti e non solo.

Al riguardo, si consideri che solo nel 2018, in molti territori italiani, i **costi** per lo smaltimento sono più che raddoppiati, con picchi di 950 euro a tonnellata. Lo stallo sull'EoW che si è creato ha generato in un solo anno costi per 1,6 miliardi di euro.

Si tratta di dati in controtendenza rispetto alla **percentuale di recupero** di tutti i rifiuti pericolosi e non pericolosi prodotti (quindi sia da famiglie che da imprese) e importati, al netto delle esportazioni: secondo le ultime elaborazioni di Confindustria, l'Italia nel 2018 ha consolidato il proprio primato a livello europeo. Infatti, il nostro Paese recupera l'83,1% dei rifiuti (+2,4% rispetto alla Germania e +12,3% rispetto alla Francia), a fronte di una media UE del 53,2%.

La recente norma del Decreto Sblocca Cantieri, pur avendo avuto il merito di affrontare il problema, di fatto non lo ha risolto in quanto la disciplina ivi prevista non si applica alle tecnologie e ai materiali più evoluti, in contraddizione con la tendenza a innovare della nostra Industria e con quanto previsto dalla legislazione europea.

La soluzione al problema va individuata proprio nella normativa europea in materia di economia circolare, normativa che consente il rilascio delle autorizzazioni *End of Waste* **caso per caso** per tutte le attività di recupero, purché vengano rispettati i nuovi criteri dettati dalla Direttiva 2018/851/UE che l'Italia è obbligata a recepire entro luglio 2020.

Vale la pena di sottolineare, peraltro, come un intervento in materia risulti urgente anche per ragioni di coerenza legislativa.

Infatti, il nuovo DDL di Delegazione Europea, all'articolo 16 (rubricato "*Principi e criteri direttivi per l'attuazione della Direttiva (UE)2018/851, che modifica la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della Direttiva (UE)2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi*"), reca disposizioni specifiche in ordine a quella che sarà la nuova disciplina dell'istituto dell'EoW, tra le quali è presente anche la disciplina del rilascio delle autorizzazioni cd. caso per caso, senza che le stesse siano subordinate all'emanazione di uno o più decreti ministeriali.

Occorre, dunque, intervenire con urgenza per recepire con legge le condizioni e i criteri previsti dall'art. 6 della direttiva UE 2018/851/UE.