



Audizione

Presso le Commissioni riunite Cultura e Lavoro della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame del Decreto-legge 28 ottobre 2024, n. 160, "Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza"

(Roma, 6 novembre 2024)

PREMESSA

Il decreto-legge 160/24 viene adottato per superare gravi criticità nell'attuazione di alcune misure del PNRR.

Abbiamo più volte segnalato come le modalità autoreferenziali di realizzazione del PNRR contribuiscano in maniera significativa alla scarsa performance nell'attuazione del Piano. Da quasi un anno le parti sociali non sono convocate dalla Cabina di Regia, mentre nei territori stiamo chiedendo unitariamente l'urgente avvio dei lavori delle cabine di coordinamento territoriali presso le prefetture.

Il decreto si compone di tre parti.

Qui segnalerò gli aspetti a nostro parere più rilevanti, rimandando al documento allegato l'analisi, le valutazioni e le proposte sull'intero articolato.

Il Capo I riguarda le disposizioni in materia di lavoro.

L'intero articolo 1 risponde alle prescrizioni emerse dal confronto con la Commissione europea, in occasione delle valutazioni sull'avanzamento delle azioni previste nella Road Map attuativa del Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso (PNLS), e risponde al fine di garantire il raggiungimento di specifiche milestone del PNRR. Pienamente condivisibili tutte le preoccupazioni e prescrizioni espresse dalla Commissione europea in merito ai gravi inadempimenti e ai rischi di inefficacia discendenti da alcune delle norme frettolosamente e unilateralmente promulgate. Si evidenzia la continua mancanza e totale inadeguatezza del confronto con le parti sociali in merito all'adempimento di tutte le azioni previste dal PNLS, fermamente sollecitata dalla stessa Commissione europea.

Ricordiamo che, a parere della CGIL, la lotta al lavoro sommerso dovrebbe rientrare tra le riforme e gli investimenti abilitanti al prolungamento del Piano Strutturale di Bilancio.

Nel merito.

Particolarmente significativa è la valorizzazione della Rete del lavoro agricolo di qualità. Tuttavia, per renderla uno strumento efficace per contrastare il caporalato e lo sfruttamento lavorativo, va rafforzata, visto il basso numero di adesioni, e completata con la costituzione in tutte le province delle relative Sezioni Territoriali.

Auspichiamo il massimo e preventivo coinvolgimento delle organizzazioni sindacali prima della pubblicazione dell'avviso INAIL (comma 3), per una costruzione condivisa di criteri di ammissibilità e premialità, che contribuiscano a all'utilità di questo strumento.

Consideriamo la Lista di conformità una previsione normativa di natura burocratica, inefficace allo scopo di contrastare le elusioni degli obblighi in capo alle imprese, proprio per l'introduzione di un tipo di premialità che, sebbene limitato dal comma 4, rischia di creare l'aspettativa di una "zona franca dalle ispezioni".

La definizione degli indici sintetici di affidabilità contributiva (ISAC) rappresenta una delle azioni previste nel PNLS. La presentazione della relativa proposta normativa, accompagnata dall'avvio di progetti sperimentali rivolti ai centri per l'impiego, sarebbe dovuta avvenire entro il 1° quadrimestre 2024. Il carattere sperimentale e la rilevanza dell'introduzione di questi indici come mezzo di autentico contrasto al fenomeno, necessita del fattivo contributo di elaborazione da parte delle forze sociali.

Il portale nazionale del sommerso, che prevede l'affinamento delle tecniche di produzione, raccolta e condivisione tempestiva di dati granulari sul lavoro sommerso, rappresenta un'ulteriore incompiuta del PNLS.

Riguardo agli interventi urgenti per fronteggiare la crisi occupazionale dei lavoratori dipendenti delle imprese del settore moda (art. 2), segnaliamo che l'intervento normativo introdotto è insufficiente, per durata e requisiti dimensionali, e non inclusivo di tutti i settori che compongono la filiera. Nella presente formulazione sono infatti escluse le aziende riconducibili alla pelletteria e tutto il meta distretto metalmeccanico degli accessori.

Il Capo II riguarda le misure in materia di sistema universitario.

L'ennesimo intervento in materia di alloggi e residenze universitarie, che prevede la concentrazione della proposta su Ministero e Commissario e una ulteriore semplificazione procedurale, non aiuta a risolvere in maniera sostanziale il problema: la mancanza strutturale di responsabilizzazione, del settore pubblico, che dovrebbe intervenire direttamente, facendosi realmente carico di sostenere il diritto allo studio.

Il congelamento dell'attuale Consiglio Universitario nazionale (CUN) è una scelta grave e sbagliata, in quanto indebolisce l'autorevolezza e la rappresentanza di questo organismo proprio in una stagione di annunciate revisioni strutturali del sistema universitario nazionale.

Il Capo III riguarda la scuola

Il fondo per il miglioramento dell'offerta formativa è incrementato di 13,7 milioni di euro, destinati al personale di segreteria impegnato nel supporto alle azioni PNRR e alla gestione delle pratiche pensionistiche nel nuovo sistema INPS.

Si prende atto del peso di gestione delle pratiche pensionistiche per le segreterie scolastiche, ma si tratta solo di un contentino, visto che gli amministrativi e i Direttori dei Servizi Generali ed Amministrativi (DSGA) impegnati in queste attività riceverebbero un incentivo di circa 160 euro annui lordi includendovi, tra l'altro, le azioni previste dal PNRR.

L'incremento di 4 milioni di euro per la fornitura di libri di testo, per quanto positivo, rappresenta un pannicello caldo a fronte dei reiterati disinvestimenti che sono stati effettuati sul sistema del diritto allo studio.

Riguardo all'internazionalizzazione degli ITS, stante la genericità dell'intervento, non ci sono, al momento, elementi conoscitivi per valutare il tipo di impatto che tale misura riuscirà a determinare.

Segnaliamo solamente che, a questo scopo, 3,1 milioni di euro vengono prelevati dalle risorse per la promozione e la divulgazione della cultura della salute e della sicurezza sul lavoro all'interno dell'attività scolastica ed universitaria e nei percorsi di formazione. Scelta che non possiamo in alcun modo condividere, vista la strage che continua a consumarsi nei luoghi di lavoro.

DECRETO-LEGGE 28 ottobre 2024, n. 160
Disposizioni urgenti in materia di lavoro, università, ricerca e istruzione per una migliore attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Capo I
Disposizioni in materia di lavoro

Art. 1 Misure di contrasto al lavoro sommerso

L'intero articolo 1 risponde alle prescrizioni emerse dal recente confronto con la Commissione europea, in occasione delle valutazioni sull'avanzamento delle azioni previste nella *Road Map* attuativa del PNLS, e risponde al fine di garantire il raggiungimento di specifiche milestone del PNRR. Pienamente condivisibili tutte le preoccupazioni e conseguenti prescrizioni espresse dalla Commissione europea in merito ai gravi inadempimenti e ai rischi di inefficacia discendenti da alcune delle norme frettolosamente e unilateralmente promulgate, a cui si intende porre rimedio con il presente intervento normativo. In particolare modo, si evidenzia la continua mancanza e totale inadeguatezza del confronto con le parti sociali in merito all'adempimento di tutte le azioni previste dal PNLS, fermamente sollecitata dalla stessa Commissione europea.

Sintesi

I **commi 1 e 2** intervengono sulla copertura da parte di **INAIL** del ruolo precedentemente assegnato ad ANPAL nella Cabina di regia della rete del Lavoro Agricolo di Qualità e nel Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura.

Il **comma 3** introduce nell'avviso pubblico annuale per l'ammissibilità alla *Rete del lavoro agricolo di qualità* (RLAQ) i criteri di premialità a favore delle imprese iscritte.

Commento

La Rete del lavoro agricolo di qualità, introdotta dalla L.116/2014 e successivamente modificata dalla L.199/2016, è istituita presso l'Inps al fine di selezionare imprese agricole che, su presentazione di apposita istanza, si distinguono per il rispetto delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale, imposte sui redditi e sul valore aggiunto. L'adesione alla rete determina che le aziende iscritte non siano prioritariamente oggetto dei controlli posti in essere dagli organi di vigilanza. Per caratterizzarla come efficace strumento di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo va certamente rafforzata, visto il basso numero di adesioni, e completata con la costituzione in tutte le province delle relative Sezioni Territoriali. Auspichiamo il massimo e preventivo coinvolgimento delle organizzazioni sindacali prima della pubblicazione dell'avviso INAIL, per una costruzione condivisa di criteri di ammissibilità e premialità, che possano contribuire alla reale utilità di questo strumento.

Il **comma 4** modifica la recente **Lista di conformità INL**, introdotta con il DL cosiddetto PNRR dell'aprile 2024, non escludendo automaticamente da ulteriori verifiche le aziende inserite nella Lista per un periodo di dodici mesi dalla data di iscrizioni, ma introducendo la possibilità in capo a INL di valutare e orientare l'opportunità di ulteriori accertamenti in capo a queste imprese considerate a basso rischio, proprio in virtù dell'inserimento nella Lista di conformità.

Commento

Abbiamo considerato dall'inizio la Lista di conformità una previsione normativa di natura burocratica, inefficace allo scopo di contrastare le elusioni degli obblighi in capo alle imprese, proprio per l'introduzione di un tipo di premialità che, sebbene limitato dal comma in analisi, rischia di creare l'aspettativa di una "zona franca dalle ispezioni", grazie al numero di ispettori insufficiente e al margine di discrezionalità e arbitrio lasciato a INL con questo intervento, sebbene siano state fatte salve le verifiche in materia di salute e sicurezza inizialmente incluse.

I **commi dal 5 al 10** introducono, a decorrere dal 1° gennaio 2026, **indici sintetici di affidabilità contributiva (ISAC)** per gli esercenti attività di impresa, arti o professioni. Con successivo decreto saranno definiti, entro il 31 dicembre 2025, per i primi due settori economici, tra quelli a maggior rischio di evasione ed elusione contributiva, unitamente alle premialità, i criteri e le modalità per l'aggiornamento periodico degli stessi e le ipotesi di esclusione

dell'applicabilità degli indici per determinate tipologie di contribuenti. Entro il 31 agosto 2026 è stabilita l'estensione graduale degli ISAC ad almeno sei ulteriori settori a rischio di evasione ed elusione contributiva.

Commento

La definizione degli indici ISAC rappresenta una delle azioni previste nel PNLS. La presentazione della relativa proposta normativa, accompagnata dall'avvio di progetti sperimentali rivolti ai centri per l'impiego, sarebbe dovuta avvenire entro il 1° quadrimestre 2024. Nessuno degli adempimenti previsti dal PNLS ha sino a questo momento visto il reale coinvolgimento e l'interazione stabile e regolare con le parti sociali rappresentate nel Comitato nazionale di contrasto al lavoro sommerso previste dalla normativa, ma il carattere sperimentale e la rilevanza dell'introduzione di questi indici come efficace strumento di contrasto al fenomeno necessita del fattivo contributo di elaborazione da parte delle organizzazioni sociali.

Rileviamo inoltre, che nell'ambito della irregolarità lavorativa e dei correlati strumenti di contrasto, restano da tempo sospesi la costituzione di indicatori specifici quanto necessari nel sistema degli appalti di servizi. Particolare attenzione riteniamo debba permanere in merito all'applicazione concreta degli indici di coerenza nel settore agricolo.

Il **comma 11** assicura l'accessibilità al **Portale nazionale del sommerso** da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti che erogano o gestiscono fondi pubblici, l'individuazione dei dati oggetto di condivisione e i soggetti abilitati all'accesso, con decreto MLPS da emettere entro 120 gg.

Commento

Il Portale nazionale del sommerso rappresenta un'ulteriore incompiuta del PNLS: a oggi non è operativo, è ancora privo di contenuti e lontano dal poter garantire l'effettiva interoperabilità. Urge una messa in stato di esecuzione di tutta l'infrastruttura. A seguito della pubblicazione della norma in commento, sarà necessaria la definizione di uno o più decreti Ministeriali che dettagliano tempistiche serrate, assicurando la corretta alimentazione dei dati e la piena interoperabilità tra INL, INPS, GDF e CC.

Art. 2 Interventi urgenti per fronteggiare la crisi occupazionale dei lavoratori dipendenti delle imprese del settore moda

Sintesi

L'articolo introduce una specifica misura di integrazione al reddito in deroga al sistema ordinario di AASS erogata da INPS per l'anno 2024, nel limite di spesa di 64.6 milioni di euro, ai lavoratori dipendenti da datori di lavoro, anche artigiani, con forza occupazionale media fino a 15 addetti nel semestre precedente, operanti nei settori tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero (TAC), nonché conciario, per un periodo massimo corrispondente al periodo che decorre dall'entrata in vigore del presente decreto fino al 31 dicembre 2024, in caso di impossibilità di accedere ad altri trattamenti di integrazione salariale già previsti a normativa vigente. L'indennità è erogata direttamente dal datore di lavoro, salvo impossibilità di pagamento diretto della prestazione in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie.

Commento

La filiera del sistema moda e il suo indotto manifestano da tempo grosse difficoltà, confermate da un ricorso massiccio agli ammortizzatori sociali sia nel comparto industriale che in quello artigiano, nelle attività dirette e in quelle dell'indotto, tanto da determinare l'apertura di uno specifico tavolo di crisi presso il MIMIT.

L'intervento normativo introdotto è insufficiente, per durata e requisiti dimensionali, e non inclusivo di tutti i settori che compongono la filiera, escludendo nella presente formulazione le aziende riconducibili alla pelletteria e tutto il meta distretto metalmeccanico degli accessori.

L'ammortizzatore sociale adottato risulterà inoltre inutile se non esteso e rafforzato, nonché accompagnato da politiche industriali mirate, investimenti specifici sulla filiera e sui distretti che favoriscano anche l'aggregazione di impresa, progetti di valorizzazione energetica e interventi di contrasto all'illegalità, al lavoro nero, al dumping contrattuale, ai fenomeni di sfruttamento e alla

gravissima piaga della contraffazione a favore della buona e piena occupazione, a partire dalla salute e sicurezza sul lavoro.

CAPO II DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SISTEMA UNIVERSITARIO

Articolo 4.

(Disposizioni urgenti in materia di reclutamento del personale docente in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza)

Comma 1: Si prevede il prolungamento dell'attuale tornata dell'Abilitazione Scientifica Nazionale per la docenza universitaria (2023/2025), la cui ultima finestra termina il 5 novembre 2024, con due ulteriori quadrimestri (possibilità di presentazione delle domande sino al 4 marzo 2025 e sino al 3 luglio 2025), con proroga delle commissioni al 30 aprile 2026.

Commento

L'iniziativa, nel quadro dell'incertezza generale data dalla promozione di diverse iniziative legislative che intervengono sullo stato giuridico della docenza, oltre che sulle procedure di entrata in ruolo e di chiamata, permette in ogni caso di non bloccare il processo di reclutamento nell'università.

Comma 2: Si prevede la proroga al 31 dicembre 2026 delle procedure di valutazione comparativa e chiamata del personale docente universitario previste all'articolo 24, comma 6 della legge 240/2010, cioè quelle procedure semplificate che permettono la valutazione di personale già in ruolo per le progressioni di carriera (da Ricercatore a tempo indeterminato a Professore associato, da Professore associato a ordinario).

Commento

L'iniziativa è stata richiesta da tempo dalla nostra organizzazione, perché da una parte permette di distinguere con più chiarezza le procedure di reclutamento di personale esterno all'ateneo da quelle di progressione di carriera del personale in ruolo nell'ateneo; dall'altra consente di poter bandire questi posti, impiegando soltanto la quota differenziale di bilancio e punti organico (facilitando queste procedure in una stagione di blocco del turn over e significativi tagli al FFO, come evidenziato già dal 2024). L'iniziativa, anzi, appare sin troppo prudente, prevedendo la proroga di un solo anno.

Articolo 5.

(Disposizioni urgenti riguardanti il Consiglio universitario nazionale)

Si prevede la proroga dei componenti e il sostanziale congelamento dell'attuale Consiglio Universitario Nazionale sino al 31 luglio 2025.

Commento

Questo intervento è grave e sbagliato. Il Consiglio Nazionale Universitario, stante l'attuale normativa, è *organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario* [art 1, comma 1 della LEGGE 16 gennaio 2006, n. 18, Riordino del Consiglio universitario nazionale]. Da tempo diversi soggetti politici, e una parte dell'accademia italiana, lo considerano un semplice organo di consulenza per l'attività del Ministero, senza una reale funzione di rappresentanza e senza così riconoscere autonomia al sistema universitario. La scelta di congelare l'attuale organismo elettivo, rinviando così la naturale scadenza elettorale (apparentemente di qualche mese, ma già si intravede la possibilità se non l'intenzione di ulteriori proroghe, facendo riferimento a prossimi interventi legislativi che difficilmente concluderanno il loro percorso entro la prossima estate) è pericolosa di per sé, ma diventa ancor più significativa in questo particolare contesto politico, indebolendo oggettivamente l'autorevolezza e la rappresentanza di questo organismo centrale proprio in una stagione di annunciate revisioni di struttura del sistema universitario nazionale, oltre che di significativa contrazione delle risorse, tali da metterne in gioco la sopravvivenza.

Articolo 6.

(Disposizioni urgenti per l'accelerazione degli interventi strategici in materia di alloggi e residenze universitarie al fine del conseguimento del target M4C1-30 del PNRR)

Si prevede una semplificazione delle procedure e delle autorizzazioni, oltre che un allargamento di prerogative di richiesta del MUR e del relativo Commissario straordinario, per l'uso di beni immobili dello Stato (e in aggiunta di quelli confiscati alla criminalità organizzata), per accelerare gli interventi strategici in materia di alloggi e residenze universitarie al fine del conseguimento del target M4C1-30 del PNRR.

Commento

Si ripete l'ennesimo intervento straordinario per provare a portare a termine il piccolo, insufficiente e mal strutturato piano di intervento per sviluppare alloggi per gli studenti universitari, dopo che si è favorito l'intervento dei privati e si è fallito nel tentativo di trovare spazi e risorse per l'uso di edifici pubblici. La concentrazione della proposta su Ministero e Commissario, come l'ennesima semplificazione procedurale, non aiuterà a risolvere nella sostanza quella che è una mancanza strutturale di responsabilizzazione del settore pubblico, che dovrebbe intervenire direttamente per farsi realmente carico di sostenere concretamente il diritto allo studio in questo paese. Il tema principale, oltre a quello procedurale e della individuazione di spazi e strutture, rimane quello delle risorse, in quanto l'investimento previsto per posto letto risulta non adeguato a coprire i costi dell'intervento che deve sostenere sia l'ente pubblico sia il privato.

Articolo 7.

(Disposizioni urgenti in materia di interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico del Campus del Politecnico di Milano)

Si interviene con 5 milioni di euro per il 2024 e altrettanti per il 2025, per completare gli interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico del Campus del Politecnico «Campus Nord» a Bovisa Milano.

CAPO III

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ISTRUZIONE

Articolo 8.

(Promozione della internazionalizzazione degli ITS Academy – Piano Mattei)

Si promuove l'internazionalizzazione degli ITS Academy, nell'intento di integrare gli ITS Academy con gli obiettivi del "Piano Mattei". A tal fine si apportano modifiche rispettivamente agli articoli 11 e 14 della L. 99/2022. Per il 2024 sono previsti 3,1 milioni di euro per potenziare strutture e laboratori, inclusi quelli all'estero, e 1 milione per ampliare l'offerta formativa. In questo modo, si intende dare attuazione al Memorandum di Intesa sottoscritto dal Ministro Valditara con i Ministri dell'Istruzione dell'Etiopia, dell'Egitto e della Tunisia e sta per finalizzarne due con l'Algeria, per sviluppare una collaborazione nel settore dell'istruzione tecnica e professionale.

Commento

Stante la genericità dell'intervento, la nostra organizzazione, che sostiene con convinzione progetti che riguardino la cooperazione con Paesi terzi, non ha, al momento, elementi conoscitivi per valutare il tipo di impatto che tale misura potrà avere, perché non sono chiari gli obiettivi, né un preciso cronoprogramma che consenta un monitoraggio sulla gestione di queste risorse. Anche dopo questo intervento confermiamo la nostra contrarietà rispetto alla riforma degli ITS introdotta con la legge 99/22, che ha favorito la creazione di una struttura formativa al servizio di specifiche aziende e delle realtà produttive forti.

Articolo 9.

(Modifiche alla riforma del reclutamento degli insegnanti tecnico-pratici)

Si introduce l'obbligo per i vincitori di concorso per i posti di insegnante tecnico-pratico che, nella fase transitoria, erano in possesso del solo titolo di studio richiesto a legislazione vigente, a conseguire l'abilitazione, nel primo anno di servizio (ovvero quello attuale: 2024/25), mediante il conseguimento dei 36 CFU per uniformarsi alle categorie disciplinari già previste.

Commento

Di fatto viene colmata una lacuna normativa rispetto alle abilitazioni degli insegnanti tecnico pratici.

Articolo 10.

(Misure urgenti a favore del personale scolastico)

Il fondo per il miglioramento dell'offerta formativa viene incrementato di 13,7 milioni di euro, destinati al personale di segreteria impegnato nel supporto alle azioni PNRR e alla gestione delle pratiche pensionistiche nel nuovo sistema INPS.

Commento

Finalmente si prende atto, come sempre sostenuto dalla nostra organizzazione, del peso di questa incombenza per le segreterie scolastiche, ma si tratta solo di un contentino, visto che gli amministrativi e i DSGA impegnati in queste attività riceverebbero un incentivo di circa 160 euro annui lordi includendo, tra l'altro, le azioni previste dal PNRR che, proprio in questo anno scolastico, sono state particolarmente implementate accrescendo le responsabilità in capo alle istituzioni scolastiche.

Articolo 11.

(Disposizioni urgenti per la fornitura dei libri di testo alle famiglie meno abbienti)

Per il 2024, anche per rispondere all'impegno, previsto dal PNRR, di riduzione dei divari territoriali e della dispersione scolastica, viene incrementata di 4 milioni di euro l'autorizzazione di spesa che consente di estendere gli interventi per la fornitura gratuita dei libri di testo, con la conseguente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica.

Commento

Riteniamo che l'incremento previsto di 4 milioni di euro, per quanto positivo, rappresenti solo un pannicello caldo, a fronte dei reiterati disinvestimenti che sono stati effettuati sul sistema del diritto allo studio, largamente insufficiente per contrastare realmente l'abbandono scolastico e il fenomeno Neet (ragazze e ragazzi che non studiano e non lavorano). Il disinvestimento nelle regioni del Sud e l'autonomia differenziata rischiano di peggiorare ulteriormente la situazione.