

## **IL PROGETTO "LAVORO PER LA CITTÀ"**

*Disegno di legge presentato al Senato il 23 dicembre 2013 dai senatori ICHINO, RICCHIUTI, BERGER, BONFRISCO, FUCHSIA, GIANNINI, ROMANO, TONINI, SUSTA, ASTORRE, CALEO, CUOMO, DALLA ZUANNA, DELLA VEDOVA, FAVERO, IDEM, LANZILLOTTA, LEPRI, LO GIUDICE, MARAN, MINEO, OLIVERO, PEZZOPANE, PUPPATO, RUTA, SANTINI, VACCARI. Senatori di SC, PD, FI, M5S, SVP*

### **DISEGNO DI LEGGE N. 1221**

*Disposizioni volte a favorire l'utilizzazione in attività di utilità pubblica delle competenze e capacità delle persone sospese dalla prestazione lavorativa contrattuale con intervento della Cassa integrazione guadagni*

#### **Relazione illustrativa**

Il provvedimento prevede che le imprese per le quali ricorrano gli estremi per fare ricorso alla Cassa integrazione possano adottare lo schema del progetto *Lavoro per la città* al fine di utilizzare le prestazioni dei lavoratori, destinati altrimenti alla sospensione con intervento ordinario o straordinario della Cassa integrazione, in attività di utilità pubblica o sociale. Il progetto, nella sua versione ordinaria (articoli da 1 a 3), comporta da parte dell'impresa: *i*) la raccolta delle richieste di collaborazione temporanea provenienti dal Comune o altri enti locali, oppure da associazioni di volontariato senza fini di lucro; *ii*) la raccolta della disponibilità per tale collaborazione da parte dei dipendenti interessati; *iii*) il distacco degli stessi presso il soggetto richiedente, per un periodo pari o inferiore alla durata dell'intervento richiesto della Cassa integrazione. L'impresa stessa deve inoltre curare il reperimento delle risorse necessarie per la corresponsione ai lavoratori impegnati nel progetto di una indennità non inferiore a un quarto dell'integrazione salariale e non superiore all'importo necessario per assicurare alla persona interessata un reddito pari a quello percepito prima della sospensione della sua prestazione ordinaria, rimanendo gli altri tre quarti dell'integrazione salariale a carico dell'Inps. Si trasforma, in questo modo, un momento di sospensione dal lavoro in uno in cui il proprio lavoro è messo a disposizione della società civile circostante.

La prima e più rilevante differenza rispetto all'utilizzo della Cassa integrazione è che la persona partecipante al progetto *Lavoro per la città* continua a lavorare, ancorché in ambiti diversi da quelli per i quali essa è stata assunta e sarebbe contrattualmente obbligata, mettendo a disposizione della comunità il suo tempo e le sue capacità. L'attuale meccanismo della Cassa integrazione offre, invece, un sostegno finanziario per le ore "non lavorate", assomigliando per questo aspetto in tutto e per tutto ai sussidi alla disoccupazione.

Altra differenza essenziale rispetto al funzionamento tradizionale della Cassa integrazione è che le persone impegnate nel progetto ricevono una parte dell'integrazione salariale, ed eventualmente anche un'integrazione dell'integrazione stessa fino a concorrenza dell'ultima retribuzione, dalla datrice di lavoro, eventualmente rimborsata dal soggetto utilizzatore della loro collaborazione volontaria, o da un soggetto terzo. L'impresa datrice di lavoro garantisce comunque il relativo pagamento e vi provvede alle scadenze consuete. L'indennizzo è esente da oneri contributivi, restando inalterata la copertura figurativa operante in tutti i casi di intervento della Cassa integrazione. Per la parte che resta a carico dell'impresa datrice di lavoro l'indennizzo resta deducibile ai fini fiscali, come se si trattasse di retribuzione corrisposta per una prestazione direttamente utilizzata dall'impresa stessa.

Per altro verso, l'impegno dell'impresa nel progetto – anche quando non sia essa a farsi carico dell'indennità pagata ai lavoratori volontari – può assumere un significato importante, agli occhi dei lavoratori come di ogni altro interlocutore e del mercato in generale, manifestando in modo inequivocabile la solidità dell'impresa stessa e la sua volontà di riprendere appena possibile la propria attività. Per questo aspetto, il progetto *Lavoro per la città* si colloca agli antipodi rispetto a una prassi, purtroppo molto diffusa, di utilizzazione dell'intervento della Cassa integrazione come sostanziale trattamento di disoccupazione, per "traghetare" il lavoratore al prepensionamento o per mantenere formalmente in vita posti di lavoro per i quali non ci sono prospettive ragionevoli di riattivazione. Il finanziamento almeno parziale del progetto *Lavoro per la città* con la Cassa integrazione si rende, comunque, indispensabile perché, per un verso, è assai raro che l'impresa sia in grado di sostenere tutto il costo dell'integrazione salariale per lavoratori che sono sospesi dalla produzione, e che tale costo possa essere integralmente sostenuto dall'ente pubblico interessato alla collaborazione volontaria. Sono, infatti, poche le aziende in cui al forte rallentamento della domanda di mercato si accompagni ancora con una buona redditività aziendale.

Lo abbiamo chiamato *Lavoro per la città* perché la funzione delle imprese consiste, secondo il principio

della responsabilità sociale, oltre che nel creare e organizzare il lavoro e dare opportunità di sviluppo dell'identità professionale, nel soddisfare un bisogno del mercato, nel produrre e distribuire in modo corretto valore economico, anche nel perseguire dove possibile direttamente l'interesse della collettività. Quando l'azienda non è in condizione di poter produrre per il suo mercato, essa deve poter nondimeno, quando il suo titolare voglia farsene carico, mettere a disposizione della comunità in cui è radicata tutte o parte delle sue risorse e/o delle sue strutture, ancorché temporaneamente, trasformandosi appunto in una "azienda per la città".

L'articolo 4 istituisce invece una diversa possibile modalità di partecipazione di persone sospese dal lavoro con intervento ordinario o straordinario della Cassa integrazione a iniziative di pubblica utilità, che prevede il permanere dell'integrazione salariale interamente a carico dell'Inps. In questo caso, a differenza del caso precedente, *i)* l'impresa datrice di lavoro non svolge alcun ruolo organizzativo, né promozionale, né negoziale; *ii)* la prestazione di attività non è svolta dalla persona interessata in forza del distacco (concordato con l'impresa datrice di lavoro) presso il soggetto utilizzatore, bensì in forza di una sua adesione spontanea, la cui piena legittimità viene in questo modo confermata, all'appello di un ente pubblico, che abbia scoperture di organico non immediatamente suscettibili di copertura, o comunque necessità straordinarie di cooperazione; *iii)* il sostegno del reddito della persona interessata resta interamente a carico dell'Inps e non sono previste sue integrazioni. Qui si prevede che l'ente interessato pubblichi attraverso i Centri per l'Impiego una propria proposta di collaborazione volontaria, definendone il contenuto e individuandone la persona incaricata del coordinamento; si prevede inoltre che ogni persona sospesa dal lavoro con intervento della Cassa integrazione, quale che sia l'impresa di sua appartenenza, possa aderire alla proposta dell'ente pubblico, semplicemente dandone comunicazione al coordinatore e a un Centro per l'Impiego.

L'articolo 5 prevede che in entrambi i casi – sia quello di cui all'articolo 1, sia quello di cui all'articolo 4 – il rapporto di collaborazione volontaria così costituito sia automaticamente coperto dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, senza oneri contributivi a carico dell'ente utilizzatore. All'istituto competente è affidata l'emanazione delle disposizioni attuative, con riduzione al minimo indispensabile dell'aggravio burocratico per gli operatori e i beneficiari.

L'articolo 6 chiarisce la non interferenza tra la nuova normativa e la disposizione contenuta nel comma 1 dell'articolo 70 del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, che prevede la possibilità di svolgimento, da parte di persone sospese dal lavoro con intervento della Cassa integrazione, di prestazioni di lavoro accessorio. A differenza della fattispecie istituita e disciplinata da questa legge, quella disciplinata nella norma testé citata riguarda l'utilizzazione occasionale, dietro regolare retribuzione e contribuzione previdenziale, del lavoro di titolari del trattamento di integrazione salariale da parte qualsiasi soggetto, anche imprenditore e anche in funzione di attività lucrative.

L'articolo 7, infine, stabilisce che gli articoli da 1 a 5 entrino in vigore 30 giorni dopo la pubblicazione della nuova legge, obbligando il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ad adottare immediatamente le misure necessarie per la massima possibile diffusione della conoscenza delle nuove disposizioni: passaggio indispensabile, questo, perché queste possano fecondare il tessuto sociale e produttivo del Paese.

La possibilità di attivare uno dei due meccanismi descritti è tanto più rilevante nell'attuale condizione economico-finanziaria del Paese, in cui i vincoli di bilancio imposti allo Stato e agli enti territoriali sovente non consentono di finanziare servizi alla persona, alla famiglia o alle collettività locali, dei quali pure ci sarebbe una forte richiesta. Sono numerosissime le attività che potrebbero essere promosse per questa via: apertura con orari prolungati di biblioteche e musei, manutenzione ordinaria di edifici scolastici, manutenzione del verde e dell'arredo urbano, servizi di trasporto per i disabili e gli anziani, pulizie straordinarie della città o di altri spazi, potenziamento di uffici giudiziari o di ispettorati mediante affiancamento di assistenti agli ispettori, vigilanza serale o notturna nelle strade, servizi di *coaching* da parte di lavoratori maturi nei confronti di giovani in fase di ingresso nel tessuto produttivo, e così via. Dovrà essere in ogni caso garantito che le attività rientranti nei progetti *Lavoro per la città* abbiano carattere temporaneo e rientrino fra quelle che non avrebbero comunque potuto essere attivate altrimenti in forme ordinarie.

A questa iniziativa legislativa è stato obiettato che essa rischierebbe di generare attese di immissione in ruolo dei lavoratori interessati presso le amministrazioni pubbliche. A nostro avviso questo rischio può e deve essere evitato impedendo che la Cassa integrazione guadagni venga utilizzata in sostituzione del trattamento di disoccupazione, in situazioni nelle quali non vi è ragionevole prospettiva di ripresa effettiva del lavoro presso l'impresa datrice di lavoro. A questo tendono in modo inequivoco le disposizioni contenute nella

legge 28 giugno 2012 n. 92, cui dovrà essere data attuazione rigorosa, se necessario rafforzandone la portata effettiva.

Un'altra obiezione riguarda invece il rischio che i lavoratori cassintegrati vengano utilizzati da cooperative sociali od organizzazioni non lucrative di utilità sociale in funzione sostitutiva rispetto all'assunzione di personale di ruolo. Va però osservato, a questo proposito, che delle due ipotesi previste in questo progetto di legge (quella di cui all'articolo 1 e quella di cui all'articolo 4) solo la prima contempla la possibilità di utilizzazione di lavoratori cassintegrati da parte di soggetti di diritto privato, quali cooperative od Onlus; e la prevede a condizione che l'utilizzazione stessa avvenga mediante distacco da parte dell'impresa che sospende temporaneamente dal lavoro una parte del proprio personale, la quale si obbliga al pagamento di una parte dell'integrazione salariale o quanto meno garantisce il pagamento stesso. Appare dunque poco probabile che un'impresa industriale possa prestarsi a questa operazione, accollandosene i costi non irrilevanti, soltanto per consentire un abuso a una cooperativa sociale o a una associazione non lucrativa. Al fine di neutralizzare del tutto questo rischio, il comma 1 dell'articolo 3 pone un limite massimo alla durata del distacco di tre mesi, prorogabili per una sola volta di altri tre mesi.

**Relazione tecnica** – Sul piano finanziario la nuova normativa proposta comporta, a parità di richiesta di ore di cassa integrazione da parte delle aziende: *a)* un risparmio per l'Inps nel caso di attivazione del progetto del primo tipo; *b)* nessuna variazione nell'entità delle prestazioni erogate dall'Inps. La valutazione del *quantum* del risparmio previsto nel caso *a)* dipende da molte variabili difficilmente stimabili: quante aziende opereranno per questo progetto e quanti dipendenti accetteranno di svolgere mansioni nel contesto del progetto stesso. In via prudenziale pertanto non si formulano stime di risparmi.

## DISEGNO DI LEGGE

### Articolo 1

#### *Piano aziendale per l'utilizzazione di lavoratori in iniziative di utilità pubblica o sociale*

1. L'imprenditore può allegare alla presentazione della domanda di intervento ordinario o straordinario della Cassa integrazione guadagni, o presentare in un momento successivo, un piano per l'utilizzazione in una attività di pubblica utilità dei lavoratori disponibili, nel corso del periodo di sospensione della prestazione contrattuale ordinaria, mediante distacco dei lavoratori stessi. Il piano deve prevedere:

*a)* l'attivazione presso l'azienda di un centro per la raccolta di richieste di personale volontario provenienti da enti pubblici, cooperative sociali, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, enti religiosi, portatori di handicap grave o persone non autosufficienti, recanti l'indicazione del tipo di mansioni e della relativa collocazione ed estensione temporale;

*b)* la raccolta presso lo stesso centro delle disponibilità volontarie per lo svolgimento temporaneo delle prestazioni di lavoro di cui alla lettera *a)* da parte di personale dipendente dall'imprenditore, che sarebbe altrimenti interessato dalla sospensione dal lavoro;

*c)* l'impegno dell'imprenditore datore di lavoro a corrispondere un'integrazione salariale alle persone impegnate nelle prestazioni di lavoro di cui alla lettera *a)* non inferiore a un quarto dell'importo corrisposto dalla Cassa integrazione e non superiore all'importo necessario affinché la persona interessata percepisca un reddito di lavoro pari a quello precedente alla sospensione.

### Articolo 2

#### *Procedimento di attivazione del piano aziendale*

1. Quando la domanda di intervento della Cassa integrazione guadagni sia stata accolta, l'organo competente per disporre l'intervento stesso, constatata la corrispondenza del piano per l'utilizzazione dei lavoratori disponibili in attività di pubblica utilità ai requisiti di cui all'articolo 1, ne dà conferma all'imprenditore interessato e dispone la riduzione di un quarto dell'integrazione salariale corrisposta dalla Cassa alle persone impegnate nello svolgimento temporaneo delle prestazioni volontarie.

### Articolo 3

#### *Distacco dei lavoratori partecipanti all'iniziativa*

1. A seguito della conferma di cui all'articolo 2, l'imprenditore provvede al distacco del dipendente che abbia accettato di svolgere le prestazioni di pubblica utilità presso l'ente richiedente. Il distacco presso soggetti di diritto privato non può avere durata superiore a tre mesi, prorogabili di altrettanti una sola volta.

2. La parte dell'integrazione salariale corrisposta al dipendente da parte della datrice di lavoro non è soggetta a contribuzione previdenziale, rimanendo il periodo di integrazione coperto dalla stessa contribuzione figurativa di cui il dipendente stesso avrebbe goduto in caso di sospensione del lavoro con integrazione salariale a carico della Cassa.

3. Il costo della parte di integrazione salariale pagata dall'imprenditore datore di lavoro può essere in parte o del tutto coperto da soggetti terzi, ivi compreso l'ente utilizzatore della collaborazione volontaria. In tale caso fermo restando quanto disposto dal comma 4, il pagamento effettuato dal soggetto terzo non è soggetto a imposizione fiscale a carico dell'imprenditore datore di lavoro.

4. Il costo della parte di integrazione salariale pagata dall'imprenditore datore di lavoro, per la parte non coperta da soggetti terzi a norma del comma 3, è deducibile dallo stesso imprenditore ai fini fiscali a norma dell'articolo 95 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917.

5. L'integrazione salariale percepita dalla persona impegnata nella collaborazione di utilità pubblica è soggetta all'imposta sul reddito delle persone fisiche, a norma dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 977.

#### **Articolo 4**

##### *Altri casi di utilizzazione da parte di enti pubblici di lavoratori sospesi dal lavoro*

1. Al di fuori dei casi di cui all'articolo 1, le Regioni e gli Enti locali possono pubblicare presso i Centri per l'Impiego proposte di collaborazione di pubblica utilità rivolte alle persone sospese dal lavoro con intervento ordinario o straordinario della Cassa integrazione guadagni. Tali proposte devono indicare il luogo di svolgimento, le mansioni oggetto della collaborazione e la persona responsabile della relativa gestione e del coordinamento.

2. Le persone sospese dal lavoro con intervento ordinario o straordinario della Cassa integrazione guadagni possono aderire alla proposta di cui al comma 1 dandone comunicazione al Centro per l'Impiego e al coordinatore indicato.

#### **Articolo 5**

##### *Sicurezza del lavoro e assicurazione antinfortunistica*

1. Sia nel caso di cui all'articolo 1, sia in quello di cui all'articolo 4, il soggetto utilizzatore delle prestazioni di lavoro volontario è soggetto all'obbligo di sicurezza e protezione di cui all'articolo 2087 del codice civile.

2. In entrambi i casi di cui al comma 1 la collaborazione volontaria temporanea è coperta dall'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali gestita dall'Inail, senza necessità di contribuzione. Lo stesso istituto emana il regolamento che disciplina l'attivazione dell'assicurazione, senza aggravii burocratici per gli operatori e gli interessati, salvo l'obbligo di comunicazione preventiva all'Istituto dei nomi dei collaboratori volontari interessati da parte dell'impresa datrice di lavoro nel caso di cui all'articolo 1, da parte del Centro per l'Impiego nel caso di cui all'articolo 2.

#### **Articolo 6**

##### *Lavoro accessorio svolto dai lavoratori sospesi dal lavoro*

1. Resta ferma la possibilità di svolgimento, da parte di persone sospese dal lavoro con intervento della Cassa integrazione, di prestazioni di lavoro accessorio a norma del comma 1 dell'articolo 70 del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276.

#### **Articolo 7**

##### *Entrata in vigore e copertura conoscitiva*

1. Le disposizioni contenute negli articoli da 1 a 5 entrano in vigore il trentesimo giorno successivo alla pubblicazione della legge sulla *Gazzetta Ufficiale*.

2. Il ministero del Lavoro e delle Politiche sociali adotta immediatamente le iniziative necessarie per la diffusione della conoscenza dei contenuti di questa legge.