

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro. C. 1441-*quater* (*Seguito dell'esame e rinvio*) 42

SEDE REFERENTE

Giovedì 18 settembre 2008. — Presidenza del vicepresidente Giuliano CAZZOLA.

La seduta comincia alle 14.10.

Delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.

C. 1441-*quater*.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 17 settembre.

Donella MATTESINI (PD), concentrandosi sugli articoli 37, 38 e 39 del provvedimento in esame, sottolinea come essi siano la dimostrazione di un evidente attacco del Governo alla pubblica amministrazione già iniziato con la battaglia contro i « fannulloni », su cui lo stesso relatore ha in diverse occasioni espresso alcune riserve. Dopo aver precisato che qualsiasi attività di demolizione della dignità dei pubblici dipendenti comporta

inevitabilmente l'indebolimento di uno Stato democratico, richiama l'attenzione sul contenuto dell'articolo 39 relativo all'aspettativa anche in relazione alla norma vertente su analoga materia recata dal decreto-legge n. 112 del 2008. Ritiene che, alla luce dell'impianto del decreto legislativo n. 165 del 2001 e in un'ottica di maggiore trasparenza della pubblica amministrazione, il contenuto dell'articolo 39 non possa essere condiviso consentendo di fatto una commistione poco chiara tra privato e pubblico. Quanto poi all'articolo 38 relativo alla mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni, ritiene che andrebbe prestata maggiore attenzione alle esigenze della pubblica amministrazione.

Aggiunge poi che la disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 37, in virtù della quale le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici individuano i posti per i quali avviare le procedure concorsuali per l'esterno e di progressione interna nella programmazione triennale dei fabbisogni con riferimento alle sedi di servizio e, ove ciò non sia possibile, con riferimento ad ambiti regionali, rischia di produrre un ingessamento dell'attività della pubblica amministrazione contrariamente all'esigenza di maggiore flessibilità e interscambio fra i pubblici dipendenti.

Ritiene poi ultroneo il riferimento alla territorializzazione delle procedure concorsuali, di cui alla rubrica dell'articolo 37, rilevando che tale territorializzazione è già presente nel contenuto vigente del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Conclude ravvisando un elemento di disparità nella disposizione recata al comma 4 dell'articolo 37 che richiede anche per i vincitori delle procedure di progressione verticale l'obbligo di permanenza quinquennale nella sede di destinazione. A tale proposito fa infatti presente come la disposizione comporti un limite alla progressione verticale per i pubblici dipendenti che maturino magari il diritto alla pensione prima dei cinque anni indicati dalla norma.

Amalia SCHIRRU (PD) ritiene che le disposizioni contenute nel provvedimento in esame contraddicano alcuni impegni che invece erano stati assunti dal Governo e su alcuni importanti argomenti riguardanti i lavoratori. In particolare, fa riferimento all'articolo 23 del disegno di legge, che, pur riaprendo in sostanza i termini per l'esercizio della delega da parte del Governo in materia di lavori usuranti, rimanda ancora una volta ad una data futura non meglio identificata l'entrata di in vigore di disposizioni che interessano un gran numero di lavoratori, impiegati in attività anche pericolose, da tempo in attesa della risoluzione della loro delicata questione. Ritiene pertanto opportuno eliminare tale norma dal provvedimento in esame, al fine di accelerare l'approvazione di una normativa di grandissima importanza, non solo per i lavoratori, che incontrano sempre maggiori difficoltà nell'ambito di una organizzazione del lavoro nelle aziende sempre più complessa, ma anche per le imprese, che potrebbero immettere nuove forze di lavoro al loro interno e accelerare la fase produttiva. Esprime inoltre perplessità sull'articolo 32 del provvedimento in discussione nella parte in cui riduce l'entità delle sanzioni amministrative e civili applicabili in caso di violazione di norme tese a contrastare il lavoro sommerso, nonché sulla norma

che solleva dalle responsabilità il datore di lavoro che dimostri di non aver occultato il rapporto di lavoro con malafede. Ritiene infatti che tali disposizioni nascondano la volontà del legislatore di impedire la corretta applicazione delle discipline varate dal precedente Governo al fine di far emergere il « lavoro in nero » e garantire la sicurezza sui luoghi di lavoro.

In relazione al comma 2 dell'articolo 38, in materia di mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni, ritiene opportuno che si specificino i motivi per i quali il lavoratore possa rifiutare il trasferimento ad altra sede, al fine di prendere in debita considerazione le reali esigenze quotidiane di tanti pubblici dipendenti che spesso, per ragioni molto serie, come per esempio nel caso dei dipendenti disabili, non possono allontanarsi dal luogo di residenza.

Massimiliano FEDRIGA (LNP) richiama l'attenzione dei componenti della Commissione sulla opportunità di giungere nel più breve tempo possibile alla conclusione della annosa questione della revisione della disciplina sull'accesso anticipato al pensionamento per coloro che svolgono lavori usuranti.

Con riferimento poi all'articolo 37, ritiene che le disposizioni ivi previste rappresentino un primo indirizzo dello Stato in un'ottica federale. Sottolinea inoltre l'opportunità di una traslazione della territorializzazione anche nei confronti del lavoratore, considerato che attualmente il trasferimento per molti dipendenti pubblici in regioni diverse da quelle di residenza comporta costi soprattutto sul piano economico. Conclude dichiarando di condividere l'opportunità di una soluzione amichevole dei contrasti tra datore di lavoro e lavoratore. Ritiene però che le disposizioni sulla conciliazione e sull'arbitrato di cui all'articolo 66 diano vita ad una procedura farraginoso. Reputa pertanto necessario individuare tempi certi di inizio e di conclusione della conciliazione in un'ottica di tutela del lavoratore che — come già evidenziato da rappresentanti

delle forze di opposizione – è sicuramente la parte debole del rapporto di lavoro.

Maria Grazia GATTI (PD), nel rilevare che la tutela del lavoratore come parte debole del rapporto di lavoro è prevista dalla Costituzione e non può essere considerata come una semplice rivendicazione propria di uno schieramento politico, ricorda come tutti gli interventi normativi predisposti dall'attuale Esecutivo siano stati contrassegnati dalla volontà di operare una deregolamentazione del mercato del lavoro, nel tentativo di svuotare l'impianto complessivo della legge n. 247/2007, adottata dal precedente Governo in attuazione di un Accordo con le parti sociali condiviso da un gran numero di lavoratori. Dopo aver rimandato alle considerazioni espresse in materia di pubblico impiego dai colleghi Mattesini e Berretta precedentemente intervenuti, si sofferma sull'articolo 32 del provvedimento in esame, nella parte in cui riduce le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro per il caso di impiego di lavoro irregolare e li solleva, in tutto o in parte, dalle loro responsabilità nel caso in cui essi dimostrino di essere in buona fede o provvedano a regolarizzare il rapporto di lavoro. Ritiene infatti che nessuna forma di agevolazione economica, sia in termini fiscali sia in termini di riduzione di sanzioni, possa costituire un serio incentivo all'emersione del « lavoro in nero », per il contrasto del quale ritiene invece indispensabile applicare con puntualità i controlli stringenti già previsti dalle normative adottate dal Governo precedente. A tale riguardo ricorda l'impegno profuso nella passata legislatura dall'Esecutivo di centrosinistra, che ritiene abbia favorito, con la sua attività legislativa, la regolarizzazione di un gran numero di lavoratori in precedenza irregolari, contribuendo seriamente ad innalzare l'ammontare dei contributi e delle imposte riscosse dallo Stato. Nel rilevare che è in atto un attacco nei confronti dei dipendenti pubblici, testimoniato anche da norme come il comma 5 dell'articolo 71, contenuto nel decreto-legge n. 112/2008, di recente approvato da

entrambe le Camere, con il quale si è addirittura provveduto a ridurre lo stipendio dei dipendenti pubblici che chiedono permessi di lavoro al fine di assistere parenti disabili, esprime perplessità su alcuni aspetti dell'articolo 37. In particolare ritiene opportuno prevedere al comma 1, lettera *b*), dell'articolo 37 il rispetto delle quote previste per le categorie protette.

Quanto al principio di territorializzazione delle procedure concorsuali introdotto da tale disposizione, pur condividendo in linea di principio le considerazioni del collega Fedriga in ordine alle notevoli difficoltà che possono incontrare i lavoratori nel trasferirsi in altre sedi di impiego, fa notare che tali trasferimenti spesso avvengono non per libera scelta, ma per pura necessità, considerata la scarsità dei posti di lavoro da offrire ai lavoratori nell'attuale panorama del mercato del lavoro. Rileva inoltre che, in virtù del pari accesso agli impieghi pubblici sancito dalla nostra Costituzione, il solo requisito della residenza non possa costituire titolo di ammissione ad un concorso pubblico, anche in considerazione del fatto che una forma di regionalizzazione al riguardo è stata già prevista dalla legge n. 165 del 2001. Ritiene più in generale che le disposizioni contenute nell'articolo 37 siano state varate con un'esuberanza quasi propagandistica, esponendo la pubblica amministrazione a rischi di ingessamento e a difficoltà di funzionamento.

Teresio DELFINO (UdC) rileva, con riferimento alla riapertura del termine di delega della revisione della disciplina in tema di lavori usuranti di cui all'articolo 23, che sarebbe opportuno ridurre tale termine, considerato che la questione dei lavori usuranti è oggetto di attenzione da parte delle forze politiche ormai da diverso tempo e su essa sono ben chiare le posizioni dei diversi gruppi.

Con riferimento alle deleghe per la riorganizzazione di enti vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sottolinea come i principi e i criteri direttivi ivi previsti non soddisfino

i requisiti di richiesti dall'articolo 76 della Costituzione per le deleghe legislative.

Quanto poi alle misure contro il lavoro sommerso, fa presente che esse non sembrano muoversi in un'ottica di effettiva lotta al « lavoro nero », che dovrebbe invece costituire un impegno inderogabile per le istituzioni. Pur concordando sulla necessità di assicurare una maggiore semplificazione degli adempimenti richiesti al datore di lavoro, ritiene che in tale ottica non si possa giustificare alcuna penalizzazione dell'obiettivo di una maggiore emersione del « lavoro nero ».

Con riferimento alle disposizioni in materia di pubblica amministrazione, dopo aver precisato che andrebbe incentivato il ricorso alla mobilità, fa presente come l'attuale Governo abbia adottato nei confronti dei pubblici dipendenti una politica eccessivamente rigorosa. Pur condividendo la battaglia contro i « fannulloni », ritiene infatti che occorra consapevolezza circa l'esistenza nel settore pubblico anche di un elevato numero di dipendenti con grande senso del dovere. Invita poi, con riferimento alla tematica delle controversie in materia di lavoro, a perseguire un equilibrio tra l'obiettivo di garantire ai datori di lavoro una gestione efficiente delle proprie risorse umane e l'obiettivo di tutela dei lavoratori.

Conclude riservandosi di presentare emendamenti che si muovano nell'ottica delle osservazioni testé formulate, e quindi a tutela di un mondo, quale quello del lavoro particolarmente penalizzato in un periodo di forte crisi economica.

Cesare DAMIANO (PD) fa notare che il Governo, con i provvedimenti varati in questo inizio di legislatura, sta attuando silenziosamente una vera e propria controriforma in materia di mercato del lavoro, mettendo in atto un attacco alle tutele previste dal nostro ordinamento in favore dei lavoratori e operando in particolare una revisione del testo unico sulla sicurezza, adottato con il decreto legislativo n. 81/2008 dal precedente Governo, nonché della legge n. 247 del 2007, varata dallo stesso Governo in attuazione dell'ac-

cordo raggiunto con le parti sociali il 23 luglio dello stesso anno. Ritiene pertanto che il provvedimento in esame si collochi sulla scia di tale orientamento governativo, nel segno dunque di una mancanza di considerazione nei confronti della parte più debole del rapporto di lavoro.

Nello specifico, ritiene incomprensibili le disposizioni contenute nell'articolo 32 del disegno di legge, laddove si disapplicano o si rendono meno rigide le sanzioni previste in caso di violazione delle norme disciplinanti il fenomeno del lavoro irregolare, tracciando così, inevitabilmente, una direzione esattamente opposta a quella indicata dal precedente Governo con i provvedimenti adottati nella scorsa legislatura, che chiede di ripristinare al più presto nella loro efficacia. A tale proposito, ricorda gli interventi messi in campo dal precedente Esecutivo in materia di contrasto al « lavoro nero », come ad esempio la previsione della sospensione dell'attività di quelle imprese che impiegassero lavoratori irregolari per una percentuale pari o superiore al 20 per cento, che ha consentito l'emersione di un gran numero di lavoratori irregolari, nonché le misure in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro che hanno determinato una importante riduzione delle cosiddette « morti bianche ». Ritiene che, a fronte di una mobilitazione politico-culturale che sta crescendo su tali tematiche particolarmente sensibili, incoraggiata dallo stesso Presidente della Repubblica in un suo recente intervento, il disegno e la filosofia di fondo del Governo siano ben diversi, come testimonia l'approvazione recente di alcune norme contenute nel decreto legge n. 112/2008. A tale proposito, ricorda le disposizioni che hanno modificato, con conseguente penalizzazione del lavoratore, la disciplina sulle « dimissioni in bianco », quelle che hanno differito nel tempo i termini di efficacia di alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 81 in materia di predisposizione del documento di rischio, nonché quelle che hanno istituito il libro unico del lavoro in luogo del libro paga e del libro matricola, in nome

di una presunta semplificazione nella gestione del rapporto del lavoro che nasconde tuttavia, a suo avviso, l'intento di far scendere il livello delle tutele per i lavoratori e di assecondare le richieste del mondo imprenditoriale. Ricorda inoltre che solo grazie all'opposizione decisa del centrosinistra è stato possibile evitare l'approvazione di quella norma che intendeva abrogare l'obbligo, previsto dalla normativa vigente a carico del datore di lavoro, di comunicare l'assunzione del lavoratore nelle 24 ore precedenti all'instaurazione del rapporto, adempimento che ha consentito di arginare notevolmente il fenomeno delle cosiddette assunzioni *post mortem*, molto frequenti nel campo dell'edilizia. Con riferimento all'articolo 23 del provvedimento in esame, che prevede una delega legislativa in materia di lavori usuranti, preannuncia la presentazione da parte dell'opposizione di diverse proposte emendative al fine di sollecitare una deliberazione, che auspica unanime, della Commissione sull'ipotesi di riduzione da 6 a 3 mesi del termine per l'esercizio della delega da parte del Governo. Ritiene infatti che non si possa far slittare ancora di un anno l'entrata in vigore di norme la cui sollecita applicazione potrebbe scongiurare il pericolo di nuovi incidenti sui luoghi di lavoro, laddove i lavoratori risultino impiegati in lavori particolarmente gravosi. Osserva inoltre che una decisione dell'intera Commissione in tal senso, presa in un'ottica di visione comune dei problemi di una certa categoria dei lavoratori, rappresenterebbe un segnale importante che renderebbe centrale il ruolo della Commissione nel rapporto con il Governo; si tratterebbe, a suo avviso, di una sorta di scatto d'orgoglio del Parlamento di fronte al sempre più invasivo intervento legislativo dell'Esecutivo.

Nedo Lorenzo POLI (UdC), dopo aver dichiarato di condividere i rilievi formulati dall'onorevole Delfino, si sofferma sulla riduzione del termine di delega per la revisione della disciplina in materia di lavori usuranti, concordando con la proposta del collega Damiano di ridurre tale

termine a tre mesi. Invita poi ad approfondire, sempre in relazione alla delega per la revisione della disciplina sui lavori usuranti, la tematica delle certificazioni per l'individuazione dei periodi di lavoro usurante necessari per accedere al beneficio dell'accesso anticipato alla pensione.

Quanto all'articolo 24 ed alle deleghe al Governo per la riorganizzazione di enti vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, invita a valutare l'opportunità di accorpamenti tra enti aventi le stesse funzioni. A tale proposito fa presente l'opportunità di incorporare l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro all'interno dell'INAIL. Conclude evidenziando, con riferimento al lavoro sommerso, la necessità di un rafforzamento dell'attività ispettiva sul territorio prima ancora che un intervento sul sistema sanzionatorio.

Giuliano CAZZOLA (PdL), *presidente e relatore*, dopo aver precisato che è sua intenzione tenere nella debita considerazione gli orientamenti emersi nel corso del dibattito e valutare attentamente gli emendamenti che saranno presentati, dichiara di non condividere le affermazioni provenienti da diversi esponenti del centrosinistra circa il presunto attacco messo in atto nei confronti delle garanzie dei lavoratori da parte della maggioranza di Governo. Ritiene piuttosto che l'opera di semplificazione portata avanti anche con il provvedimento all'esame della Commissione, oltre a favorire il mondo imprenditoriale, avrà inevitabili ricadute positive soprattutto per i dipendenti.

Venendo ai rilievi sollevati in merito alle singole disposizioni del disegno di legge, relativamente all'articolo 23, osserva come la norma in questione non faccia altro che riaprire i termini per l'esercizio della delega in materia di lavori usuranti già prevista dalla legge n. 247 del 2007, richiamando inoltre i medesimi criteri e principi direttivi. Dopo aver dichiarato di essere contrario ad eliminare dal provvedimento la disposizione di cui all'articolo 23, richiesta nel suo precedente intervento dall'onorevole Schirru, fa propria la ri-

chiesta avanzata da diversi membri dell'opposizione di dimezzare i termini per l'esercizio della delega, ricordando inoltre che sulla materia dei lavori usuranti risultano già incardinate due proposte di legge, il cui esame ritiene possa utilmente proseguire, anche al fine di offrire al Governo dei punti di riferimento da tenere in considerazione nell'esercizio della delega. Ricorda inoltre a tale proposito che il Parlamento ha approvato all'unanimità una mozione che ha impegnato il Governo sulla materia dei lavori usuranti.

Con riferimento all'articolo 24, nella parte in cui si prevede la trasformazione di Italia lavoro s.p.a. in ente pubblico economico, rileva che il Governo non ha fatto altro che rispondere ad una sollecitazione della Corte dei Conti, allo scopo di semplificare i controlli, in ordine alle complicazioni che sarebbero potute derivare dalla natura di società per azioni di diritto pubblico di tale organismo, in relazione alla concessione di incarichi cosiddetti « in house ». Considera poi suggestiva la proposta di incorporare nell'INAIL l'Istituto per la promozione e la sicurezza del lavoro, ma ritiene che questa scelta possa essere meglio compiuta in un contesto di revisione dell'ordinamento degli enti previdenziali. Per quanto riguarda la lotta al lavoro sommerso, che considera sicuramente una tematica sensibile, rileva che non si è in presenza di misure che prevedono sconti alle imprese, bensì di una strategia diversa per combattere il lavoro sommerso che tiene conto anche di alcuni suggerimenti provenienti dagli enti previdenziali. Fa presente in particolare come si sia in presenza non di una riduzione, bensì di una rimodulazione delle sanzioni, e come si sia provveduto a recepire e a rafforzare la norma introdotta dal precedente Governo in materia di preventiva comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro. Fa notare poi che all'introduzione di una sorta di ravvedimento operoso del datore di lavoro, suggerito dallo stesso INPS, corrisponde comunque la previsione di sanzioni, sep-

pur meno onerose, in presenza di situazioni giuridiche in cui non sempre sia pacifico e facile definire con chiarezza la natura della fattispecie. Ricorda inoltre che sono previste sanzioni civili nonché un aumento del 50 per cento delle sanzioni connesse all'evasione contributiva.

Dopo aver proposto di apportare una correzione formale al comma 2 dell'articolo 38, nel senso di inserire le parole « rifiuto al trasferimento », rileva che il medesimo articolo prende in considerazione un problema ben noto, secondo il quale l'85 per cento delle persone appartenenti alla stessa amministrazione non ha mai cambiato posto. Quanto all'articolo 39 in materia di aspettativa, osserva come le disposizioni in esso contenute facciano riferimento semplicemente alla ricerca di una diversa prospettiva lavorativa. In merito agli articoli 65, 66 e 67, in relazione ai rilievi sollevati da alcuni esponenti dell'opposizione circa l'asserita volontà della maggioranza di limitare l'attività del giudice, dichiara che il vero intento sotteso a tali disposizioni è quello di costruire un'autonomia della fase stragiudiziale nel campo delle certificazioni, delle controversie del lavoro, del licenziamento rispetto al processo del lavoro. In ordine al comma 1 dell'articolo 66, che rende facoltativo il tentativo stragiudiziale di conciliazione delle parti, rileva che l'obbligatorietà della conciliazione ha prodotto lo sgradevole risultato di rendere più farraginoso e ingolfato il processo del lavoro, soprattutto nei confronti di coloro che non sono interessati a ricorrere a questo strumento giuridico.

Dichiara quindi concluso l'esame preliminare del provvedimento. Ricorda che, come convenuto in sede di Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti di gruppo, il termine per la presentazione di emendamenti è fissato per domani, venerdì 19 settembre, alle ore 12. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.40.