

## XI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Lavoro pubblico e privato)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Norme in materia di rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni sindacali e di efficacia dei contratti collettivi di lavoro. C. 5 Iniziativa popolare, C. 519 Damiano, C. 709 Airaudo, C. 1376 Polverini (*Esame e rinvio*) ..... 176

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 78/2013: Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena. C. 1417 Governo, approvato dal Senato (Parere alla II Commissione) (*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole*) ..... 181

ALLEGATO 1 (*Proposta di parere del relatore*) ..... 185

ALLEGATO 2 (*Proposta alternativa di parere dei deputati Ciprini ed altri*) ..... 186

ALLEGATO 3 (*Parere approvato dalla Commissione*) ..... 189

##### SEDE REFERENTE

*Martedì 30 luglio 2013. — Presidenza del vicepresidente Walter RIZZETTO. — Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Carlo Dell'Aringa.*

##### La seduta comincia alle 9.05.

**Norme in materia di rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni sindacali e di efficacia dei contratti collettivi di lavoro.**

**C. 5 Iniziativa popolare, C. 519 Damiano, C. 709 Airaudo, C. 1376 Polverini.**

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Teresa BELLANOVA (PD), *relatore*, ricorda che l'articolo 39, primo comma, della Costituzione, sancisce la libertà di organizzazione sindacale, mentre i succes-

sivi commi del medesimo articolo prevedono garanzie per l'attività svolta dai sindacati, nonché criteri per la stipula di contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce. In proposito, rammenta che, mentre ai commi finali dell'articolo 39 non è stata data attuazione legislativa, è invece stato reso effettivo, nei luoghi di lavoro, il principio della libertà di organizzazione sindacale, di cui al primo comma, mediante l'approvazione dello Statuto dei lavoratori, di cui alla legge 20 maggio 1970 n. 300. In particolare, ricorda che il Titolo III dello Statuto (articoli da 19 a 27) contiene una serie di misure di sostegno dell'attività sindacale, tra le quali (articolo 19) il diritto di costituire, ad iniziativa dei lavoratori, rappresentanze sindacale aziendali (RSA) in ogni unità produttiva, nonché organismi di coordinamento nell'ambito di aziende con più unità produttive, che occupa oltre 15 dipendenti: l'ar-

titolo citato rappresenta, dunque, un tassello fondamentale nel progetto complessivo dello Statuto, unitamente ad altri istituti nuovi, tra i quali l'assemblea e il *referendum* nei luoghi di lavoro, il procedimento per la repressione della condotta antisindacale del datore di lavoro, e la reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato.

Osserva, dunque, che le quattro proposte di legge di cui la Commissione avvia oggi l'esame, una delle quali di iniziativa popolare, intervengono a integrare questa delicata e fondamentale materia, essendo finalizzate a introdurre nell'ordinamento interno una disciplina legislativa della rappresentanza e della rappresentatività sindacale, nonché dell'efficacia dei contratti collettivi di lavoro: si tratta di un tentativo che il Parlamento ha posto in essere anche nelle passate legislature, ma senza mai portare a compimento il percorso legislativo. Sottolinea, pertanto, che le proposte di legge abbinata intendono ora riproporre l'apertura di quel percorso, al fine di indicare una soluzione stabile di carattere normativo, che vada anche oltre l'impostazione dell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori: tali provvedimenti, infatti, oltre a definire i criteri minimi per rappresentanza e rappresentatività sindacale, presentano il comune obiettivo dell'introduzione di una disciplina delle Rappresentanze sindacali unitarie (RSU) – definendo in termini sostanzialmente analoghi le modalità di costituzione delle RSU (e degli organismi di coordinamento), i soggetti titolati a presentare liste, il sistema elettorale proporzionale – nonché dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, in caso di rappresentatività superiore al 50 per cento, intesa come media tra dato associativo e dato elettorale.

Al riguardo, peraltro, rileva che i provvedimenti in esame intervengono su argomenti di recente affrontati – con un indubbio impatto sulla vita sindacale e sul mondo del lavoro – dalle parti sociali e dalla stessa giurisprudenza costituzionale, rispettivamente attraverso un accordo interconfederale e una sentenza della Corte costituzionale che, sia pure

partendo da differenti profili, hanno in ogni caso rappresentato un punto di svolta sulla materia.

In primo luogo, richiama il Protocollo d'intesa tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL, del 31 maggio 2013, al quale ha aderito anche l'UGL il 6 giugno 2013, che definisce (in attuazione dell'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011) le modalità con cui misurare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e le regole con cui validare e rendere esigibili i contratti collettivi nazionali di lavoro: in particolare, ai fini della partecipazione alla contrattazione collettiva di categoria, l'effettiva rappresentatività di ciascuna organizzazione sindacale viene misurata conteggiando il numero degli iscritti; a tal fine, rilevano le deleghe sindacali (trattenuta operata dal datore di lavoro su esplicito mandato del lavoratore), comunicate dal datore di lavoro all'INPS, certificate dall'Istituto medesimo e trasmesse al CNEL, e i voti ottenuti nell'elezione delle RSU da ogni singola organizzazione sindacale. Ricorda che l'accordo interconfederale disciplina poi altri aspetti dell'attività sindacale e, soprattutto, della validità degli accordi contrattuali stipulati tra le parti, nonché meccanismi per la validazione degli accordi medesimi.

Al contempo, segnala come, negli ultimi anni (in particolare, per effetto del contenzioso che ha visto contrapposte FIOM e FIAT all'interno di alcuni stabilimenti), anche per la giurisprudenza costituzionale il problema di una lettura dell'articolo 19 coerente con la sua *ratio* (che è quella di assicurare rappresentanza a sindacati realmente rappresentativi all'interno dei luoghi di lavoro, a prescindere dalla sottoscrizione di un contratto) sia emerso come questione ineludibile. Considerando, infatti, che le sollecitazioni a una interpretazione adeguatrice della norma, volta a superare lo scoglio del suo tenore letterale (che fa espresso riferimento ai sindacati «firmatari»), non hanno trovato pieno accoglimento nella giurisprudenza di merito, segnala che la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta sulla materia con la recentissima sentenza n. 231 del

2013, con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, lettera *b*), dello Statuto (per violazione degli articoli 2, 3 e 39 della Costituzione), «nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda». Rileva come nella sentenza la Corte, partendo dalla constatazione che in varie circostanze «dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo è derivata la negazione di una rappresentatività che esiste, invece, nei fatti e nel consenso dei lavoratori addetti all'unità produttiva», osserva che «nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma invece in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, sì da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative, il criterio della sottoscrizione dell'accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost.». Evidenzia, infatti, che la Corte prosegue, segnalando che il principio di uguaglianza tra sindacati viene violato nel momento in cui questi, «nell'esercizio della loro funzione di autotutela dell'interesse collettivo – che, in quanto tale, reclama la garanzia di cui all'articolo 2 Cost. – sarebbero privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa».

Osserva, dunque, che proprio per queste ragioni (legata, per un verso, alla

necessità di dare un seguito legislativo all'accordo tra le parti sociali e, per altro verso, all'opportunità di affrontare i principi emersi dalla pronuncia della Corte costituzionale) diversi gruppi parlamentari hanno avvertito l'esigenza di avviare un percorso normativo sull'argomento, al fine di verificare i margini per giungere alla definizione di un intervento legislativo che sia in grado di fissare regole certe e stabili sulla materia.

Sotto questo profilo, piuttosto che illustrare nel dettaglio i progetti di legge di cui oggi la Commissione inizia l'esame, si limita a porre in evidenza le principali differenze tra le varie proposte di legge abbinata, segnalando, innanzitutto, che la proposta di legge C. 709 si caratterizza, rispetto alle altre, per un maggior grado di dettaglio delle disposizioni, mentre le altre tre proposte di legge presentano una natura molto più sintetica. Inoltre, rileva che la sola proposta di legge C. 709 interviene a modificare la vigente disciplina nel settore del pubblico impiego e che le sole proposte di legge C. 5 e C. 709 prevedono espressamente che le controversie sulla costituzione delle RSU siano devolute al giudice del lavoro. Evidenzia, poi, che la proposta di legge C. 519 prevede, nelle imprese con più di 300 dipendenti, l'istituzione di comitati consultivi, ossia di organi composti da rappresentanti dei lavoratori all'interno delle società, titolari di diritti di informazione e poteri consultivi in ordine alle decisioni della società con ricadute sull'occupazione dei lavoratori e le condizioni lavorative; in termini simili, la proposta di legge C. 1376 prevede una delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, relativo alla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende. Segnala, altresì, che la sola proposta di legge C. 519 prevede il superamento delle RSA (mediante l'abrogazione dell'articolo 19 della legge n. 300 del 1970), mentre la costituzione delle RSU nelle aziende fino a 15 dipendenti è prevista solo nelle proposte di legge C. 5 (un componente) e C. 519 (due componenti); inoltre, le sole proposte di legge C. 5 e C. 709 prevedono la costituzione di comitati

paritetici provinciali (con il compito di raccogliere i risultati elettorali delle RSU) e la proposta di legge C. 1376 prevede espressamente la possibilità di stipulare intese a livello aziendale o territoriale in deroga al contratto collettivo nazionale e a norme di legge, definendo, altresì, la rappresentatività a livello territoriale (che è riconosciuta alle segreterie provinciali delle organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale e alle organizzazioni sindacali presenti negli organismi di coordinamento).

Osserva, dunque, che – al di là delle evidenti differenze di dettaglio – ognuno dei provvedimenti abbinati pone l'esigenza di un approfondimento serio e rigoroso, soprattutto considerando che la Commissione si trova di fronte a un argomento che impatta direttamente sul cuore della libera attività sindacale e della validità della stessa contrattazione collettiva. Per queste ragioni, ritiene che il percorso più opportuno da seguire sia quello di verificare, in primo luogo, gli orientamenti dei gruppi sull'argomento e di acquisire, non appena possibile, anche la posizione del Governo, cercando di comprendere se l'Esecutivo abbia l'eventuale intenzione di intervenire con un provvedimento di propria iniziativa. In ogni caso, fermo restando che la prossima settimana potrà essere previsto l'inizio di un dibattito di carattere generale, giudica utile che, sin dalla ripresa dei lavori a settembre, la Commissione avvii comunque un'istruttoria sui progetti di legge abbinati, anche mediante l'ascolto delle parti sociali e degli altri soggetti interessati, per poi proseguire lungo l'iter di esame parlamentare e valutare le più adeguate soluzioni normative da proporre all'Assemblea.

Il sottosegretario Carlo DELL'ARINGA dichiara di avere seguito con grande interesse la relazione introduttiva, facendo presente che il Governo ritiene di poter condividere l'avvio di una riflessione comune su una materia così importante, in una fase del Paese che presenta, per il prossimo autunno, la prospettiva dell'adozione di ulteriori misure finalizzate a

combattere la disoccupazione e a sostenere l'economia. Si tratta, a suo avviso, di una prospettiva di rilancio economico-sociale fortemente auspicata, in primo luogo, dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, che si è espresso, anche di recente, in favore dell'instaurazione di un positivo clima di confronto con tutti gli attori coinvolti, che possa essere realmente utile al rilancio occupazionale e produttivo del Paese.

Dopo avere sottolineato che le parti sociali, da qualche mese, sembrano avere individuato un terreno comune di azione per definire le regole della rappresentatività e della contrattazione, osserva come un eventuale intervento del Governo, a sostegno di iniziative che trasformino il predetto accordo tra le parti sociali in norme di legge, possa essere giudicato sostanzialmente condivisibile: preannuncia, pertanto, la disponibilità dell'Esecutivo ad approfondire, sin dal prossimo mese di settembre, i temi del confronto insieme al Parlamento.

Giorgio AIRAUDO (SEL) esprime apprezzamento per i toni della relazione introduttiva appena svolta e, più in generale, per l'avvio del percorso di esame delle proposte di legge abbinata, auspicando che le modalità di prosecuzione dell'iter siano tali da garantirne una rapida conclusione, pur nell'ambito di un'approfondita istruttoria, che preveda l'ascolto di tutti i soggetti dotati di una effettiva rappresentatività, ancorché non ricompresi negli accordi sindacali (cita, al riguardo, l'opportunità di convocare, ad esempio, i rappresentanti della FIAT), che ritiene possano dare un contributo utile e serio al dibattito.

Espressa soddisfazione per la disponibilità mostrata dall'Esecutivo all'avvio di un dialogo con la Commissione e con l'intero Parlamento, chiede poi al rappresentante del Governo se su tale tema siano previste specifiche iniziative governative, quale, ad esempio, la presentazione di una

propria proposta di legge. Ritiene, più in generale, che un intervento legislativo condiviso in materia, a prescindere dalla paternità dell'iniziativa, possa essere utile a dare certezza, in un periodo di crisi come quello attuale, non soltanto ai datori di lavoro e alle imprese, ma anche e soprattutto ai lavoratori, che costituiscono la parte più debole del rapporto e che devono poter contare sulla più ampia opportunità di rappresentanza sindacale.

Claudio COMINARDI (M5S) chiede al relatore se abbia valutato la possibilità di approfondire taluni aspetti connessi alla libertà dei lavoratori di organizzarsi nell'ambito delle imprese, anche al di fuori delle ordinarie strutture sindacali, secondo un modello di codeterminazione aziendale. Richiama, a tal fine, talune esperienze registrate in altri Paesi europei, tra cui cita la Germania, che vedono protagonisti i dipendenti, non soltanto nell'ambito della gestione ordinaria dell'impresa, ma anche in quello della compartecipazione alla vita aziendale, mediante l'intervento, tra l'altro, all'interno degli stessi consigli di amministrazione.

Prospetta, peraltro, l'opportunità che, nel prosieguo dell'istruttoria in Commissione, sia possibile valutare l'eventualità di convocare in audizione anche quei lavoratori, non aderenti alle tradizionali parti sociali, che abbiano dato vita a forme di rappresentanza in organizzazioni non strutturate e non catalogabili, dunque, come tipiche associazioni sindacali.

Il sottosegretario Carlo DELL'ARINGA, intervenendo per una precisazione circa la questione posta dal deputato Airaud, ricorda che attualmente non esiste alcuna iniziativa legislativa del Governo sulla materia della rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Si riserva, dunque, di portare all'attenzione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, oltre che dell'intero Governo, l'esigenza oggi rappresentata in sede parlamentare, informando successivamente la stessa Commissione dei relativi esiti e ferma restando la piena disponibilità del-

l'Esecutivo a collaborare con le Camere su tali tematiche, in uno spirito di aperto e fattivo confronto.

Teresa BELLANOVA (PD), *relatore*, in ordine alla questione posta dal deputato Cominardi, segnala di essersi limitata, nella seduta odierna, a illustrare i progetti di legge all'ordine del giorno, fermo restando che – ove se ne registrasse la richiesta da parte di qualche gruppo – non vi sarebbe alcuna difficoltà ad affrontare eventuali, ulteriori, progetti di legge finalizzati ad intervenire su altri profili di interesse della Commissione, secondo le modalità che dovranno comunque essere definite nell'ambito dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Walter RIZZETTO, *presidente*, fatto notare che il dibattito di carattere generale sui provvedimenti in titolo potrà continuare anche nella prossima settimana, compatibilmente con gli impegni dell'Assemblea, ritiene che le modalità di prosecuzione dell'istruttoria legislativa – che sarà avviata in modo effettivo alla ripresa dei lavori parlamentari, dopo la prevista pausa estiva – potranno essere attentamente valutate in una prossima riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nell'ambito della quale si potrà riflettere sull'organizzazione di un ciclo di audizioni, da definire sulla base delle esigenze tecniche e politiche che saranno rappresentate dai gruppi medesimi. In ogni caso, giudica utile prendere atto che dal dibattito odierno sembra emergere una sostanziale convergenza circa l'utilità dell'intervento legislativo sull'argomento, con ciò confermando la validità di un confronto aperto e franco all'interno della Commissione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 9.30.**

**SEDE CONSULTIVA**

Martedì 30 luglio 2013. — Presidenza del vicepresidente Walter RIZZETTO.

**La seduta comincia alle 9.30.**

**DL 78/2013: Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena.**

**C. 1417 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alla II Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta di ieri.

Walter RIZZETTO, *presidente*, ricorda che il relatore ha introdotto il contenuto del provvedimento in esame nella seduta di ieri, al termine della quale si è convenuto di rinviare alla giornata odierna l'espressione del parere di competenza della Commissione.

Massimiliano FEDRIGA (LNA), nell'auspicare che il relatore possa fare tesoro delle considerazioni che il suo gruppo intende svolgere sull'impianto del testo trasmesso dal Senato, esprime una netta contrarietà rispetto al provvedimento in esame, in particolare manifestando serie perplessità sull'articolo 3-bis, che contempla forme di incentivo per l'assunzione di detenuti e internati addirittura superiori a quelle previste per tutti gli altri lavoratori nel decreto-legge n. 76 del 2013, attualmente all'esame del Senato. Si prefigura così, a suo avviso, una palese forma di discriminazione nei confronti di quei giovani lavoratori onesti, che non hanno commesso reati, i quali finiranno per essere penalizzati in maniera inaccettabile. Ritenuta condivisibile la finalità del reinserimento sociale del detenuto, fa notare che sarebbe, tuttavia, corrispondente a tale scopo, oltre che più equo nei confronti di tutte le altre categorie di lavoratori, limi-

tarsi a favorire il coinvolgimento di tali soggetti in esperienze di lavoro gratuito.

Titti DI SALVO (SEL) ritiene che il provvedimento in esame vada nella direzione giusta, in coerenza con una corretta idea dello Stato, immaginato non come vendicatore, ma come garante del reinserimento nella società di chi ha commesso un reato e ha scontato la propria pena. Osserva, comunque, come – a prescindere da valutazioni generali di tipo filosofico e indipendentemente da legittime e più pratiche considerazioni connesse al problema del sovraffollamento delle carceri, per il quale l'Italia è stata, peraltro, condannata in sede di giurisprudenza sovra-nazionale – la correttezza dell'intervento prospettato nel decreto-legge in esame derivi da evidenze empiriche e statistiche, che dimostrano come un corretto reinserimento del detenuto contribuisce a diminuire, per lo meno secondo i dati relativi ad altri Paesi europei, i casi di recidiva di reato.

In conclusione, pur facendo rilevare che il testo in esame sembra peggiorato a seguito delle modifiche apportate dal Senato agli articoli che non risultano di diretta competenza della XI Commissione, anticipa sin d'ora l'orientamento favorevole del suo gruppo sul provvedimento.

Tiziana CIPRINI (M5S) fa presente che, qualora il relatore dovesse formulare una proposta di parere favorevole, il suo gruppo sarebbe orientato a presentare una proposta di parere alternativa a quella del relatore, a fronte dei numerosi elementi di criticità che sembrano emergere dal testo in esame, riferiti, in particolare, agli articoli 3-bis e 4.

Elisa SIMONI (PD), *relatore*, preso atto del dibattito svolto, presenta una proposta di parere favorevole sul provvedimento in esame (*vedi allegato 1*), che illustra dettagliatamente.

Tiziana CIPRINI (M5S) presenta, a nome del suo gruppo, una proposta di

parere alternativa a quella del relatore (*vedi allegato 2*), che espone diffusamente alla Commissione.

Marialuisa GNECCHI (PD), dichiarato che il suo gruppo, come per il caso della riforma previdenziale, non intende alimentare inutili contrapposizioni tra lavoratori, rifuggendo dal rischio di metterli gli uni contro gli altri, a seconda della categoria di appartenenza, rileva come tutti i soggetti svantaggiati (tra cui cita giovani disoccupati, soggetti privi di pensione, donne e disabili) siano meritevoli di tutela e di pieno sostegno. Fa notare come, nel caso di specie, lo Stato, in un regime democratico, non possa sottrarsi al proprio ruolo, che lo induce a dare una nuova possibilità a chi ha sbagliato nella propria vita, provando a reinserirlo nella società attraverso lo strumento che giudica come la massima forma di inclusione sociale, ovvero il lavoro.

Fatto presente, dunque, che è proprio nei casi in cui vi è il maggiore rischio di emarginazione sociale che il legislatore deve intervenire a sostegno, rileva che a giustificazione di tale forme di intervento soccorrono anche oggettive ragioni statistiche – oltre che quelle di mera opportunità pratica, connesse al problema del sovraffollamento delle carceri – che indicano come sia meno probabile la recidiva di reato in presenza di un coinvolgimento del detenuto in percorsi di qualificazione professionale. Dopo aver fatto presente che il testo in esame contempla, giustamente, forme di agevolazione anche nei confronti di coloro che non hanno potuto accedere alle misure alternative di detenzione, per motivi che nulla hanno a che fare con la loro condotta penale ma più che altro con la loro condizione sociale e familiare, manifesta la propria condivisione circa l'intervento normativo approvato dal Senato, che giudica in armonia con i principi di qualsiasi serio Stato democratico.

Dichiara, per le ragioni esposte, il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Giovanna MARTELLI (PD), associandosi alle considerazioni del rappresentante del suo gruppo, ritiene che lo Stato debba esprimere valutazioni sui reati – attraverso l'operato dei giudici, ai quali spetta, peraltro, la concessione o meno delle misure alternative – e non sulle persone, alle quali, piuttosto, laddove ne ricorrano i presupposti, appare necessario concedere sempre una nuova opportunità di riabilitazione, attraverso l'avvio di processi di inclusione sociale. Giudica inaccettabile, quindi, che in uno Stato democratico possano essere considerate ricevibili argomentazioni come quelle incluse nella proposta alternativa di parere, che facciano leva su valutazioni punitive e penalizzanti nei confronti delle persone e che appaiono un tragico passo indietro nello sviluppo delle politiche sociali di un Paese.

Tiziana CIPRINI (M5S), intervenendo per una precisazione, fa presente che quanto riportato nella proposta alternativa di parere presentata dal suo gruppo risponde a una valutazione di opportunità, tenuto conto della particolare situazione di crisi in cui versa il Paese, che induce a verificare con la massima attenzione gli interventi di sostegno elaborati dal legislatore, a fronte dell'enorme diffusione di fenomeni di emarginazione sociale, che coinvolgono un numero sempre maggiore di cittadini onesti.

Fa notare, quindi, che il condivisibile tema del reinserimento sociale dei detenuti trattato dal provvedimento trasmesso dal Senato – al quale il suo gruppo, in tempi di « pace sociale », avrebbe offerto il proprio sostegno – merita, in questa particolare contingenza temporale (che configura una vera e propria « polveriera sociale »), di essere attentamente approfondito, anche in relazione al rischio di determinare discriminazioni tra ex detenuti e cittadini non detenuti, che non hanno commesso reati e che risultano altrettanto meritevoli di tutela. Fa notare che il tema del reinserimento dei detenuti è a lei particolarmente noto, alla luce delle sue precedenti esperienze lavorative svolte presso i Tribunali di sorveglianza, che la

rendono ben consapevole, da un lato, di quanto sia difficile il recupero di tali soggetti e, dall'altro, di quanto sia elevato il rischio di abusi in presenza di agevolazioni generalizzate e non ponderate, sulle quali ricorda che, in passato, si sono concentrati anche gli interessi della criminalità organizzata (cita, in proposito, il caso di false ditte edili, costituitesi proprio al fine di godere delle agevolazioni previste per le assunzioni di soggetti svantaggiati).

Massimiliano FEDRIGA (LNA), dopo aver rilevato come sia inesatto parlare di impossibilità di accedere alle misure alternative per ragioni sociali o familiari, visto che, a suo avviso, nell'ordinamento esiste anche l'istituto della semilibertà, per usufruire del quale non è richiesto uno specifico *status* familiare da parte del detenuto, ribadisce la sua profonda contrarietà rispetto a un intervento che mira ad agevolare chi ha commesso reati rispetto a qualsiasi altro giovane disoccupato, che non ha commesso reati e che vive gravi momenti di difficoltà a causa della crisi economica in atto. Rilevato che il testo in esame sembra quasi prefigurare una sorta di incentivo a delinquere, mostrando un'impostazione demagogica e poco attenta alle esigenze del Paese reale, preannuncia che il suo gruppo voterà a favore della proposta alternativa di parere dei deputati Ciprini ed altri e, dunque, contro la proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

Giovanna MARTELLI (PD), intervenendo per una precisazione, intende ribadire che, proprio in un momento di crisi come quello che attualmente il Paese sta vivendo, occorre puntare alla coesione sociale e non allo scontro o al conflitto tra differenti vulnerabilità.

Titti DI SALVO (SEL), nel preannunciare che il suo gruppo, in coerenza con l'intervento precedentemente svolto, voterà a favore della proposta di parere del relatore, fa notare che, al di là di ragioni filosofiche, sulle quali ci si può anche dividere, a seconda delle proprie convin-

zioni personali sul ruolo che deve assumere lo Stato rispetto alle modalità di esecuzione della pena (che, a suo avviso, dovrebbe tendere al recupero della persona e non alla sua penalizzazione, che è invece la caratteristica di uno « Stato vendicatore »), ritiene che vi siano inopinabili motivazioni empiriche, basate su oggettivi dati statistici, che dovrebbero far propendere per la legittimità dell'intervento normativo promosso con il provvedimento d'urgenza all'esame della Camera: ribadisce, infatti, che il reinserimento lavorativo dei detenuti diminuisce sensibilmente il rischio di recidive di reato, come dimostrato da numerose esperienze in ambito europeo. Ritenuto, inoltre, molto pericoloso innescare conflitti tra lavoratori in un periodo di grave tensione sociale come quello attuale, invita i gruppi a riflettere seriamente sulla delicatezza di tali questioni.

Walter RIZZETTO, *presidente*, prende atto dell'esistenza di un'evidente diversità di posizioni tra i gruppi, che ritiene possa essere superata da una comune valutazione, anche di tipo informale, diretta ad individuare eventuali punti di mediazione. Prospetta, pertanto, l'opportunità di una breve pausa di riflessione, al fine di verificare le più utili modalità di conclusione dell'esame in sede consultiva del provvedimento in titolo.

Tiziana CIPRINI (M5S) chiede alla presidenza di valutare l'opportunità di una breve sospensione della seduta, che consentirebbe ai gruppi un rapido confronto di natura informale.

Walter RIZZETTO, *presidente*, preso atto della richiesta appena formulata, sospende la seduta.

**La seduta, sospesa alle 10.10, è ripresa alle 10.20.**

Elisa SIMONI (PD), *relatore*, avverte che, in esito a un confronto di natura informale appena svolto tra i gruppi, è emersa l'utilità di una limitata riformula-

zione della sua proposta di parere, finalizzata anche a favorire il ritiro della proposta alternativa di parere depositata dai deputati Ciprini ed altri.

Presenta, quindi, una nuova versione della propria proposta di parere favorevole (*vedi allegato 3*), nella quale ha inserito un'ulteriore premessa, con cui si ritiene opportuno valutare la congruità della misura dell'incentivo di cui all'articolo 3-*bis* rispetto agli incentivi analoghi previsti nel decreto-legge n. 76 del 2013.

Tiziana CIPRINI (M5S) osserva che, sentiti i componenti del suo gruppo, la nuova versione della proposta di parere del relatore rappresenta un accettabile compromesso: per tale ragione, ritira la proposta alternativa di parere in precedenza presentata.

Massimiliano FEDRIGA (LNA) constata con estremo disappunto che la volontà dei gruppi, ad eccezione di quello da lui

rappresentato, è di agevolare l'assunzione di persone che hanno commesso reati, a scapito di tutti i lavoratori onesti, magari giovani disoccupati, per i quali fa notare come non si registri una mobilitazione altrettanto forte da parte delle stesse forze politiche che sostengono il provvedimento in esame. Preso atto, con rammarico, che il gruppo del Movimento 5 Stelle ha ritirato la propria proposta alternativa di parere, sulla quale il suo gruppo si era già espresso positivamente, preannuncia che non gli resterà altra strada se non quella di votare contro la nuova versione della proposta di parere favorevole del relatore, che giudica fortemente criticabile sotto molti punti di vista.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la nuova versione della proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

**La seduta termina alle 10.25.**

## ALLEGATO 1

**DL 78/2013: Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena  
(C. 1417 Governo, approvato dal Senato).****PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La XI Commissione,

esaminato il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2013 (C. 1417) e, in particolare, le disposizioni di più diretto interesse della XI Commissione, che mirano a un recupero sociale dei detenuti, incentivando il loro inserimento in adeguati percorsi di lavoro e formazione;

preso atto, in particolare, che l'articolo 2 punta ad ampliare le modalità di esecuzione della condanna mediante il ricorso al lavoro esterno, ferma restando l'applicabilità, laddove compatibili, delle modalità previste per il lavoro di pubblica utilità;

considerato che l'articolo 3-*bis*, introdotto nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, oltre ad estendere l'ambito di applicazione temporale degli sgravi contributivi previsti dalla normativa vigente a favore delle cooperative sociali relativamente alle retribuzioni corrisposte ai detenuti o internati, prevede una serie

di crediti di imposta a favore delle imprese che assumono tali soggetti o che svolgono attività di formazione nei loro confronti;

atteso che l'articolo 4, al comma 7, assegnando al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie una dotazione organica di ulteriori quindici unità, prevede per il personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni assegnato a tale struttura, anche in posizione di comando o di distacco, la conservazione dello stato giuridico e del trattamento economico in godimento con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza;

rilevato positivamente come, in base al medesimo articolo 4, comma 7, sia previsto che il personale in posizione di comando o di distacco presso la struttura del Commissario non abbia diritto a indennità o compensi aggiuntivi,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

## ALLEGATO 2

**DL 78/2013: Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena  
(C. 1417 Governo, approvato dal Senato).****PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE  
DEI DEPUTATI CIPRINI ED ALTRI**

La XI Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il testo del decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena così come approvato e modificato dal Senato della Repubblica il 24 luglio 2013;

constatato che l'articolo 3-*bis* – così come introdotto dal Senato – recante « *Misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti ed internati* », che modifica l'articolo 4, comma 3-*bis*, della legge 8 novembre 1991, n. 381, introduce disposizioni di favore in tema di applicazione di sgravi contributivi (consistenti in riduzione della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative sociali relativamente alle persone da esse assunte) per un periodo di ben diciotto mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione a favore di detenuti ed internati che hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché sgravi contributivi successivi alla cessazione dello stato di detenzione di ben ventiquattro mesi a favore dei detenuti ed internati che non hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975 n. 354;

constatato che la norma estende e amplia il beneficio e l'applicazione della

riduzione della contribuzione obbligatoria dovuta per l'assunzione dei detenuti ed internati portandolo da sei mesi (secondo quanto previsto dalla normativa precedente, che ora si andrebbe ad abrogare) a diciotto mesi e addirittura a ventiquattro mesi per i detenuti ed internati che non hanno nemmeno beneficiato della misura alternativa o del lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354;

constatato che l'articolo 3-*bis* – come introdotto al Senato – introduce altresì un credito di imposta mensile nella misura massima di euro 700,00 per ogni lavoratore a favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti e internati ammessi al lavoro all'esterno e un credito di imposta mensile di euro 350,00 per ogni lavoratore a favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti semiliberi, applicabili per un periodo di diciotto mesi successivo alla cessazione dello stato di detenzione ovvero per ventiquattro mesi per i detenuti ed internati che non hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione;

valutato che nell'attuale quadro di crisi economica e produttiva del sistema, vi è una indubbia scarsità di risorse economiche e che risorse esistenti potrebbero essere efficacemente allocate e destinate ad iniziative volte al sostegno e alla promozione dell'occupazione dei giovani ancora privi di occupazione e ovvero alla categoria dei cosiddetti « over 40 » che –

non più giovani – si trovano comunque privi di occupazione e di reali prospettive di lavoro;

premessi che:

la novella normativa introdotta dal decreto legge n. 78 del 2013 ha esteso la concessione e ha ampliato l'applicazione di sgravi contributivi e di sgravi fiscali a favore delle imprese che assumono detenuti e internati; tale scelta politica comporterebbe effetti sociali preoccupanti sull'occupazione stessa, dal momento che risulterebbero maggiormente « avvantaggiati » e più « appetibili » – pur nella comprensibile ottica di un loro reinserimento sociale – sul mercato del lavoro lavoratori detenuti o ex detenuti a discapito dell'occupazione di giovani lavoratori che soffrono il gap della dura crisi occupazionale e della scarsità di risorse ed investimenti messi a loro disposizione dall'intervento statale;

gli effetti che deriverebbero dall'intervento posto in esame, comporterebbero, tra gli altri, conseguenze paradossali per cui verrebbero addirittura « premiate », con un ingresso nel mondo del lavoro più facile, persone che per i motivi più disparati non hanno nemmeno beneficiato della misura alternativa alla detenzione perché ritenuti – in molti casi – non meritevoli di tale beneficio da parte della magistratura di sorveglianza, con l'effetto che la loro assunzione – agli occhi dell'imprenditore – sarebbe preferibile e maggiormente conveniente rispetto all'assunzione di altre persone che non possono godere delle medesime agevolazioni di tipo fiscale e/o contributivo;

a ciò si aggiunga che, in assenza di una diversa ed espressa disposizione normativa che lo escluda, i benefici previsti dall'attuale intervento normativo spettanti agli imprenditori che assumono detenuti o internati potranno essere cumulati con altri benefici previsti in altre disposizioni di legge, generando una sorta di « effetto

spiazzamento » dell'imprenditore verso l'assunzione di lavoratori detenuti e/o internati;

inoltre, l'intervento normativo presenta profili discutibili anche dal punto di vista dell'omogeneità, laddove prevede addirittura un trattamento di maggior favore in termini di sgravi contributivi e fiscali all'imprenditore che assume detenuti ed internati che non hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione, concedendo una sorta di « premio » ai detenuti che non sono risultati – per le più svariate ragioni – meritevoli di una misura alternativa alla detenzione, così concedendo una sorta di « beneficio penitenziario » non correlato alla positiva evoluzione del trattamento di risocializzazione del detenuto;

il tutto in un contesto di grave crisi occupazionale e – come detto – di difficile reperimento di risorse per la promozione dell'occupazione e di reperimento di incentivi per nuove assunzioni di lavoratori giovani e non che soffrono la crisi economica e occupazionale;

occorre valutare l'esigenza di operare un ripensamento dell'attuale intervento normativo con una riduzione del suddetto intervento economico al fine di razionalizzare lo stesso;

discutibile è anche la norma di cui all'articolo 4, che prevede l'ampliamento della dotazione organica del Commissario Straordinario, il cui incarico viene prorogato fino la 31 dicembre 2014; in merito, lo stesso potrà stipulare contratti a tempo determinato, ma senza che vengano indicati i criteri di scelta e/o selezione degli stessi, lasciando margine a una « discrezionalità » forte allo stesso Commissario, che avrà persino il potere di stabilire la pianta organica con la conseguente creazione di nuovi dirigenti i cui compiti e/o funzioni non sono normate nell'attuale intervento normativo;

constatata l'inadeguatezza del provvedimento in esame rispetto ai fini pro-

posti e l'irrazionalità e irragionevolezza della disposizione in esame, che estendono in maniera irrazionale i benefici fiscali e contributivi anche a persone detenute e internate che non hanno beneficiato di misure alternative e dunque « immeritevoli » del beneficio stesso,

esprime

**PARERE CONTRARIO**

« Ciprini, Cominardi, Rizzetto, Rostellato, Bechis, Baldassarre, Tripiedi ».

## ALLEGATO 3

**DL 78/2013: Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena  
(C. 1417 Governo, approvato dal Senato).****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XI Commissione,

esaminato il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2013 (C. 1417) e, in particolare, le disposizioni di più diretto interesse della XI Commissione, che mirano a un recupero sociale dei detenuti, incentivando il loro inserimento in adeguati percorsi di lavoro e formazione;

preso atto, in particolare, che l'articolo 2 punta ad ampliare le modalità di esecuzione della condanna mediante il ricorso al lavoro esterno, ferma restando l'applicabilità, laddove compatibili, delle modalità previste per il lavoro di pubblica utilità;

considerato che l'articolo 3-*bis*, introdotto nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, oltre ad estendere l'ambito di applicazione temporale degli sgravi contributivi previsti dalla normativa vigente a favore delle cooperative sociali relativamente alle retribuzioni corrisposte ai detenuti o internati, prevede una serie di crediti di imposta a favore delle imprese che assumono tali soggetti o che svolgono attività di formazione nei loro confronti;

ritenuto opportuno valutare la congruità della misura dell'incentivo di cui all'articolo 3-*bis* rispetto agli incentivi analoghi previsti nel decreto-legge n. 76 del 2013;

atteso che l'articolo 4, al comma 7, assegnando al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie una dotazione organica di ulteriori quindici unità, prevede per il personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni assegnato a tale struttura, anche in posizione di comando o di distacco, la conservazione dello stato giuridico e del trattamento economico in godimento con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza;

rilevato positivamente come, in base al medesimo articolo 4, comma 7, sia previsto che il personale in posizione di comando o di distacco presso la struttura del Commissario non abbia diritto a indennità o compensi aggiuntivi,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**