

CAMERA DEI DEPUTATI

Resoconto della XI Commissione permanente
(Lavoro pubblico e privato)

Giovedì 7 ottobre 2010

SEDE REFERENTE

Giovedì 7 ottobre 2010. - Presidenza del presidente Silvano MOFFA. - Interviene il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi.

La seduta comincia alle 9.40.

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

C. 1441-quater-F (rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, approvato dalla Camera e modificato dal Senato).

(Seguito dell'esame e rinvio).

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

Elisabetta RAMPI (PD) osserva con apprensione il pericoloso clima sociale creatosi nel Paese, caratterizzato da una forte tensione, richiamando il Governo ad una seria attività di prevenzione che consenta l'attivazione di efficaci politiche di inclusione. Avendo, infatti, ascoltato le dichiarazioni del Ministro nella seduta introduttiva dell'esame del provvedimento, si dichiara preoccupata dell'impostazione del testo approvato dal Senato, che giudica non condivisibile, in quanto non aiuta un percorso di coesione che sarebbe quanto mai necessario. Ritenuti, peraltro, evidenti i profili di incostituzionalità della nuova formulazione dell'articolo 31, comma 10, preannuncia la presentazione di emendamenti del suo gruppo, diretti a rimediare alle norme sull'arbitrato e sui licenziamenti in forma orale.

Invita, quindi, il Governo a dare vita ad un nuovo patto sociale - come chiesto anche da Confindustria, che ha convocato un apposito tavolo di confronto - che rilanci le misure fiscali per le imprese e per l'occupazione, in un'ottica di incentivazione delle assunzioni stabili e di tutela dei lavoratori, con particolare riferimento ai giovani e ai precari. Raccomanda, in tal senso, di acquisire le esperienze positive maturate in altri Paesi europei, che hanno saputo investire nella coesione sociale e nell'incentivazione dell'occupazione, soprattutto a livello giovanile.

Auspica, pertanto, che vi sia un ripensamento da parte della maggioranza sul testo in esame e che lo stesso Governo possa fare un «passo indietro» rispetto alle modifiche approvate dal Senato, anche al fine di evitare il preoccupante incremento della conflittualità sociale.

Maria Grazia GATTI (PD), nel rimarcare la complessità e l'eterogeneità dei contenuti del provvedimento, reputa l'articolato non più attuale e del tutto inadeguato, atteso che la sua genesi risale ad una fase che precede l'avvento della crisi economica, che ha fissato altre e più urgenti priorità in materia di politiche del lavoro. Sostiene che nell'attuale contesto si pone l'esigenza primaria di attivare più idonee iniziative di crescita del sistema produttivo, al fine di poter innescare un circuito virtuoso teso allo sviluppo economico, che possa fronteggiare il declino ormai incombente nei diversi settori economici. Evidenzia che le amministrazioni centrali tendono ad accrescere sempre più la spesa corrente, mentre gli enti locali risultano privi di risorse per i servizi sociali. Fa notare che la struttura del mercato del lavoro richiede incisivi interventi, in particolare sul versante della formazione e della ricerca del lavoro; in relazione a tali specifici ambiti, ritiene

non soddisfacenti i contenuti dell'articolato. Valuta, quindi, negativamente le previsioni dell'articolo 16, tese a ridurre l'area del part-time. Sottolinea, inoltre, che l'articolato depotenzia la funzione svolta dalle commissioni per le pari opportunità e svilisce di fatto la specificità femminile nel contesto lavoristico. Al riguardo, stigmatizza il dato che la XI Commissione abbia dovuto, nella presente legislatura, esaminare nomine di genere esclusivamente maschile.

In relazione alle specifiche previsioni del testo, osserva che l'articolo 2 appare emblematico della scadente qualità dell'intervento legislativo del Governo, deplorando, più in generale, la confusa sovrapposizione di interventi normativi spesso disomogenei e che creano confusione e incertezza nei destinatari delle norme: cita, al riguardo, anche l'articolo 22 sul pensionamento dei medici. Precisa poi che l'ISPELS, ormai inserito nell'ambito dell'INAIL, dovrebbe mantenere un ruolo autonomo, quanto meno in ordine al profilo della ricerca.

Con riferimento all'articolo 20, sul risarcimento dei danni ai militari esposti all'amianto sul naviglio di Stato, pur valutando favorevolmente l'avvenuto riconoscimento di risorse, avanza rilievi critici sul comma 2, che consente al giudice di pronunciare il «non luogo a procedere» preclusivo di ulteriori istanze e ricorsi. Preannuncia, pertanto, la presentazione di un apposito emendamento volto a contemplare il risarcimento anche in via amministrativa.

Esprime, quindi, forte contrarietà sull'articolo 31, segnalando che la norma viola il principio di volontarietà nella scelta del ricorso all'arbitrato e contraddice gli intendimenti manifestati dal Presidente della Repubblica nel messaggio di rinvio del testo alle Camere. Fa notare che l'emendamento presentato a suo tempo dall'opposizione, approvato alla Camera e rimosso successivamente al Senato, recepiva compiutamente l'istanza del Capo dello Stato, consentendo al lavoratore di riesaminare la sua posizione nella fase di effettiva insorgenza della controversia. Anticipa, quindi, la presentazione di appositi emendamenti volti a ripristinare tale specifico profilo. Dichiarà, altresì, di dissentire convintamente rispetto alle previsioni dell'articolo 32, rilevando che il licenziamento per invalidità potrà essere impugnato entro il breve termine di sessanta giorni, riducendo drasticamente il relativo diritto riconosciuto al lavoratore, soprattutto nelle ipotesi di rapporto di lavoro non continuativo e a tempo determinato; tale norma consente, pertanto, ingiustificati arbitri. Avanza quindi rilievi critici relativamente ai commi 5, 6 e 7 del menzionato articolo 32 - pur non oggetto di esame parlamentare in questa lettura - e rileva l'assoluta incertezza sulla valenza che assume l'indennità ivi prevista: si chiede, al riguardo, se abbia carattere aggiuntivo o sostitutivo rispetto al reintegro.

In conclusione, esprime un giudizio fortemente negativo sul complesso del provvedimento in esame.

Marialuisa GNECCHI (PD), nel condividere le considerazioni formulate dal deputato Gatti, esprime l'auspicio che il Ministro Sacconi voglia ispirarsi, nell'esercizio delle sue funzioni, al principio sancito dall'articolo 1 della Costituzione, che recita che la Repubblica italiana è fondata sul lavoro. Richiama, quindi, il confuso susseguirsi di misure adottate dal Governo in materia pensionistica: la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro e, dunque, il collocamento a riposo al compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni per le amministrazioni pubbliche; la successiva decisione di prevedere il collocamento a riposo al compimento dell'anzianità massima di 40 anni di servizio effettivo; la disposizione che, per i dirigenti medici e del ruolo del servizio sanitario nazionale, prevede il collocamento a riposo su iniziativa dell'interessato al compimento di 40 anni di servizio effettivo, con il limite del settantesimo anno di età. Deplora, in sostanza, il carattere frammentario e disorganico dei diversi interventi legislativi succedutisi, facendo peraltro notare che la manovra di luglio ha comportato il rischio, per il personale del settore privato, di cancellare addirittura un anno di pensione. È dunque necessario, a suo avviso, procedere ad una riforma organica di ampio respiro, altrimenti inevitabilmente si incoraggia, di fatto, il lavoro nero.

Ricorda che il Presidente del Consiglio, nel corso del suo intervento del 29 settembre scorso alla Camera, ha citato un passo di Piero Calamandrei, che affermava che il sistema parlamentare è quello in cui le ragioni della minoranza hanno sempre il diritto di essere discusse: fa notare, tuttavia,

che l'esorbitante numero di questioni di fiducia poste e di decreti-legge approvati dal Governo contraddicono sicuramente tale intento. Avanza, pertanto, al Ministro una richiesta di maggiore attenzione sui temi del lavoro e in particolare sulla necessità di approntare una normativa organica e certa nella sua formulazione tecnico-giuridica. Evidenzia poi che l'azione del Governo assume carattere regressivo sotto diversi ambiti; cita, al riguardo, il Ministro Gelmini, che sta portando avanti una «presunta» riforma della scuola basata esclusivamente sulla riduzione dei trasferimenti, in linea con le direttive poste dal Ministro dell'economia e delle finanze, nonché sullo stravolgimento della scuola elementare attraverso l'introduzione del maestro unico.

Il Ministro Maurizio SACCONI, intervenendo per una precisazione, segnala che sul tema del maestro unico non si può disconoscere il tradizionale e prevalente orientamento della dottrina: ricorda, peraltro, numerosi dibattiti in cui anche importanti organizzazioni politiche e sindacali, non lontane rispetto alle posizioni dell'attuale opposizione, si esprimevano a favore del principio dell'unicità dei docenti nelle scuole elementari.

Marialuisa GNECCHI (PD), nel ribadire le valutazioni negative sulla riforma della scuola promossa dal Governo, si sofferma poi sull'incongruenza tra le dichiarazioni rese dal Presidente dell'INPS e i dati altrimenti acquisiti in ordine alle passività delle entrate contributive, oltre che degli stessi fondi pensione. Stigmatizza quindi l'operato della maggioranza, che non ha voluto recepire, con apposite proposte emendative, i richiami avanzati dal Presidente della Repubblica sul testo in esame. Sostiene, in conclusione, che in materia di lavoro e pensioni si rende necessario un intervento organico e non invece disomogeneo quale quello proposto con il disegno di legge in titolo.

Lucia CODURELLI (PD) rammenta anzitutto la risoluzione approvata dalla XI Commissione, che impegna il Governo ad effettuare le nomine di sua competenza rispettando il principio di parità di genere, facendo notare al Ministro come tale impegno sia stato sinora assolutamente disatteso. Giudica, quindi, del tutto inefficace ed inadeguato il provvedimento in esame e deplora l'operato del Senato, che ha eliminato la previsione che sanciva il principio del rispetto della volontà del lavoratore nell'ambito della disciplina dell'arbitrato.

Reputa ineludibile la necessità di aumentare il profilo delle tutele nelle politiche del lavoro ed esorta a respingere il tentativo di quanti intendano sfruttare il difficile momento di crisi per approvare norme volte a svilire le garanzie in materia lavoristica. Cita, quindi, condividendone gli assunti, la posizione del senatore Treu, secondo il quale il testo in esame rappresenta una scelta tragica nell'attuale contesto socio-economico, in quanto non risolve, ma al contrario aggrava, le delicate e complesse questioni del lavoro giovanile, del precariato, della condizione delle donne. Richiama quindi i risultati dell'indagine sul fondo sociale europeo, che evidenziano le criticità e distorsioni del mondo del lavoro, che il testo in esame non corregge. Ritiene, pertanto, il provvedimento un vero e proprio «passo indietro», ossia un testo di breve respiro, auspicando che non avvenga quanto accaduto con la «riforma Brunetta», che, seppur non ancora attuata, ha rappresentato uno strumento di carattere vessatorio per i lavoratori pubblici.

Dopo aver sottolineato la negativa scelta assunta dal Senato sul tema dell'arbitrato, cita il caso di importanti regioni che hanno regolamentato l'apprendistato a 15 anni - di fatto anticipando la grave disposizione contenuta nel testo in esame - ed evidenzia che la carenza di fondi e risorse rappresenta un freno all'attivazione di strutture e progetti volti ad attuare la normativa sull'apprendistato e sull'accesso al lavoro in genere. Ritiene necessario, altresì, che sia valorizzata la partecipazione delle donne al lavoro.

Esprime, in conclusione, una valutazione di ferma contrarietà sul provvedimento in esame.

Amalia SCHIRRU (PD) richiama preliminarmente la necessità che il Governo sappia ascoltare meglio i gruppi di opposizione e, pertanto, possa fermare in extremis un provvedimento che giudica

pasticciato e dannoso, in quanto finisce per acuire le difficoltà dei lavoratori, soprattutto nelle fasce più deboli.

Si sofferma, quindi, sulle modifiche apportate dal Senato all'articolo 2 del disegno di legge, relativamente alle funzioni degli enti vigilati dal Ministero, raccomandando al Governo che - nell'ambito del processo di assorbimento dell'ISPEL all'interno dell'INAIL - si individuino forme di raccordo per garantire l'autonomia funzionale dell'ente che si occupa di sicurezza del lavoro, in modo che le competenze dei due organismi, simili ma differenziate, possano almeno salvaguardare i profili di esperienza maturata nel campo della ricerca e del controllo. Sempre in relazione all'articolo 2, inoltre, invita il Ministro Sacconi ad attivare anche un canale di comunicazione interna con il dicastero della pubblica amministrazione e dell'innovazione, per sciogliere i nodi irrisolti del decreto-legge n. 78 del 2010, denunciando come ad oggi l'attività di ispezione per la sicurezza sui luoghi di lavoro sia, di fatto, bloccata.

Sottolinea, poi, l'esigenza di valutare con attenzione gli emendamenti che il suo gruppo presenterà sull'articolo 20, finalizzati a superare possibili preclusioni nei risarcimenti in favore dei dipendenti del naviglio di Stato. Pur riconoscendo, infine, che l'articolo 21 non può costituire oggetto di esame parlamentare, intende comunque segnalare che esso rischia di pregiudicare la fissazione di regole certe in tema di pari opportunità tra uomini e donne, nonché di allentare la lotta contro forme di discriminazione nei confronti dell'invalidità e dell'integrazione dei disabili.

Cesare DAMIANO (PD) intende anzitutto ringraziare il Ministro per la partecipazione alla seduta odierna, nella quale deve, tuttavia, prendere atto di una certa difficoltà dialettica con i gruppi di maggioranza, oggi sostanzialmente assenti. Ritiene, quindi, opportuno far notare che è emerso chiaramente, nel corso del dibattito, l'orientamento di Governo e maggioranza nel senso di non apportare più alcuna modifica al testo approvato dal Senato: tale orientamento, a suo giudizio, è profondamente errato e il suo gruppo non lascerà nulla di intentato per cercare di rimediare.

Osserva, più in generale, che il disegno di legge in esame costituisce solo un anello di una lunga catena di provvedimenti che il Governo ha emanato, sin dal suo insediamento, seguendo una filosofia di fondo che appare non condivisibile e sbagliata, poiché incentrata sullo sviluppo di forme di lavoro sempre più flessibili e insicure, sulla riduzione delle tutele nei confronti del lavoratore, su interventi molto pesanti sotto il profilo pensionistico: tutto questo porta ad una minore competitività del Paese, dove i giovani non individuano più elementi di certezza nel mercato del lavoro.

Passando all'articolato, intende soffermarsi sull'articolo 7, sia pure non oggetto di esame parlamentare in questa lettura: in relazione a tale disposizione, segnala come si introduca una logica di rappresentatività territoriale del sindacato totalmente fuorviante, in quanto essa non mira al legittimo decentramento di fasi della rappresentanza a livello aziendale, bensì alla pura sostituzione della rappresentanza confederale, a vantaggio di un sindacalismo locale caratterizzato da corporativismi ed egoismi di comodo, che sono l'esatto opposto della solidarietà generale promossa dal sistema confederale.

Quanto all'arbitrato, teme che le modifiche introdotte dal Senato non colgano il principio centrale dell'istituto, che dovrebbe essere diretto a porre il lavoratore di fronte ad una libera scelta e non ad un obbligo; si tratta, dunque, di norme che configurano una violazione delle garanzie del lavoratore e che, se approvate, finiranno sotto il vaglio inevitabilmente critico della Corte costituzionale.

Silvano MOFFA, presidente, nessun altro chiedendo di intervenire, invita il relatore e il rappresentante del Governo a svolgere i propri interventi di replica rispetto al complessivo dibattito svolto in Commissione.

Giuliano CAZZOLA (PdL), relatore, precisa, in premessa, che il provvedimento in esame, seppur sia stato caricato di significati politici che esulano dal suo contenuto normativo, non è certamente la causa dell'inasprimento della tensione sociale, come taluni interventi odierni hanno cercato di affermare. Evidenzia invece che, qualora il testo venisse tempestivamente approvato, come da lui

auspicato, il Governo - esercitando le relative deleghe - verrebbe posto nella favorevole condizione di poter concludere, entro tre mesi, la complicata vertenza dei lavori usuranti e degli ammortizzatori sociali. Ritiene poi apprezzabile il lavoro svolto dalla Commissione nelle precedenti letture, anche con riferimento agli specifici profili di criticità che si sono delineati nel corso dell'esame del testo: cita al riguardo le questioni affrontate in relazione alla revisione della legge sul part-time, su cui si è registrata l'astensione dei gruppi di opposizione; le problematiche relative alla disciplina dell'apprendistato, in ordine al quale è stato presentato, anche al Senato, un opportuno ordine del giorno di indirizzo attuativo; il serrato dibattito sull'arbitrato, anche in relazione ai rilievi avanzati dal Presidente della Repubblica che, sottolinea, non sono stati affatto disattesi nel successivo esame del provvedimento. Fa notare che sono state introdotte tutele e garanzie importanti, oltre che utili disposizioni sulla giustizia civile nel lavoro.

Rileva che, in merito ai commi 9 e 10 dell'articolo 31, le previsioni ivi contenute, in materia di clausole compromissorie, trovano ora una solida fonte nella dettagliata procedura che fa capo agli accordi confederali. Ricorda poi che, sull'arbitrato, in esito alle modifiche apportate dalla Commissione, la relativa decisione dovrà aver luogo con un giudizio secondo diritto e non più conforme alla sola equità. Nel richiamare taluni dei rilievi avanzati dal Presidente della Repubblica nel messaggio di rinvio alle Camere del provvedimento, evidenzia che il Capo dello Stato ha chiaramente delineato - in ordine alla pattuizione della clausola arbitrale - una condizione di maggiore debolezza del lavoratore nella fase della assunzione e dell'accesso al rapporto di lavoro. Reputa, pertanto, opportuno aver definito in modo chiaro l'assetto delle procedure da seguire sin dalla fase iniziale del rapporto di lavoro (compresa l'esclusione del periodo di prova), ribadendo, dunque, l'inopportunità di dover ricorrere alle commissioni di certificazione in tutte le diverse fasi di svolgimento del rapporto di lavoro. Fa notare, peraltro, che il lavoratore privato si rivolge al giudice tendenzialmente nella fase conclusiva del rapporto di lavoro, ma difficilmente in costanza dello stesso rapporto; pertanto, i rilievi critici rivolti all'istituto della clausola compromissoria assumono, a suo giudizio, connotati meramente pretestuosi.

Dopo avere precisato, in relazione all'articolo 32, che il prolungamento dei termini di presentazione del ricorso costituisce un'evidente tutela per il lavoratore, si augura, infine, che la Camera possa definitivamente approvare il provvedimento in titolo, senza apportare ulteriori modifiche rispetto al testo trasmesso dal Senato.

Il Ministro Maurizio SACCONI, in ordine alle considerazioni di carattere generale formulate nel dibattito e ai rilievi sull'impostazione delle linee di politica del lavoro del Governo, ritiene utile replicare richiamando i contenuti del «Piano triennale per il lavoro», presentato nell'agosto di quest'anno, che evidenzia un particolare rilievo riconosciuto al principio della sussidiarietà nel dispiegarsi dei diversi interventi adottati nel mercato del lavoro. Osserva che il Piano triennale si ispira ad una specifica e ben delineata impostazione, secondo cui l'accrescimento dell'occupazione deve avvenire attraverso diverse iniziative, capaci di sprigionare la libera determinazione delle parti sociali, nonostante i vincoli imposti dalle esigenze di stabilità poste dall'Unione europea. In tale quadro, a suo avviso, assume rilievo il tema della sostenibilità dei sistemi previdenziali e socio-sanitari. Osserva, infatti, che il Governo, attraverso misure graduali, ha provveduto a mettere in sicurezza i conti previdenziali, soprattutto in relazione alla variabile demografica.

In ordine alle problematiche evidenziate in materia di pubblico impiego, sostiene l'esigenza di conformarsi agli orientamenti delineati dalla Corte di giustizia europea. Occorre poi valutare, osserva, quali siano gli strumenti che possano garantire e promuovere la competizione nel quadro di una regolamentazione del lavoro basata sull'analisi formale della posizione debole del lavoratore. Ravvisa altresì la necessità che i diritti fondamentali del lavoro possano assumere contenuti sempre più basati su una reale responsabilità sociale: in tal senso, l'elemento della sussidiarietà risponde certamente alle specificità della tradizione italiana in materia, i cui progressi storici non possono essere messi a paragone, probabilmente, con nessuna altra esperienza a livello europeo.

Sottolinea, quindi, che il rapporto tra Stato e società in materia lavoristica deve essere mobile e dinamico: lo Stato deve essere in grado di promuovere la vitalità sociale e, in tale ottica, si rende opportuno potenziare i contenuti promozionali nel diritto del lavoro ed evitare di portare avanti politiche fondate sul mero irrigidimento del piano regolatorio. In sostanza, a suo avviso, occorre operare un discrimine tra l'effettiva fiducia nella capacità di auto-regolamentazione delle parti sociali e una sfiducia pregiudiziale verso questa capacità, che trova fondamento nella visione di un campo di tutele che possono essere imposte solo per legge.

Ritiene poi che, in materia di arbitrato, i contenuti delle disposizioni di cui all'articolo 31 siano opportunamente rimessi a specifici accordi tra le parti, anche in modo da semplificare e rendere più fluide e dinamiche, in sostanza meno formalistiche, le regolamentazioni del diritto del lavoro. Occorre, a suo giudizio, agevolare il rinvio della disciplina di dettaglio alle relazioni sindacali e agli accordi tra le parti e ciò anche al fine di deflazionare il contenzioso, senza mutare la normativa sul processo del lavoro (che giudica sufficientemente avanzata), bensì prevedendo un canale ulteriore, che renda più tempestiva e certa la risoluzione dei conflitti.

Soffermandosi sulle considerazioni svolte in relazione all'ISPESL, assicura che nel processo di accorpamento all'INAIL ne sarà salvaguardata l'autonomia organizzativa, soprattutto per le funzioni di ricerca, mentre - in merito all'articolo 7, relativo sulla rappresentatività dei sindacati - sostiene che occorre tenere conto che nelle aziende opera sempre più spesso una specifica dimensione di rappresentanza locale.

Auspica, in conclusione, che il provvedimento in esame sia tempestivamente approvato dalla Camera e che la settima lettura parlamentare del testo - nel rispetto delle intenzioni di un «padre costituente» come Calamandrei, che di certo, nel difendere i diritti dell'opposizione, non pensava ad una «navetta» così esasperata - possa considerarsi anche quella conclusiva.

Silvano MOFFA, presidente, dichiara concluso l'esame preliminare, ricordando che il termine per la presentazione di emendamenti al provvedimento in titolo è fissato per le ore 11 di domani, venerdì 8 ottobre.

Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni concernenti l'integrazione della composizione della Commissione medico-ospedaliera per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio.

C. 2360 Pelino.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato, da ultimo, nella seduta del 5 ottobre 2010.

Silvano MOFFA, presidente, ricordato che nella precedente seduta si è concluso l'esame preliminare ed è stato fissato un termine per la presentazione di eventuali emendamenti, comunica che non sono state depositate proposte emendative riferite al provvedimento in esame. Avverte, pertanto, che il testo del progetto di legge sarà inviato alle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione del prescritto parere.

Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 11.45.