

XVI LEGISLATURA

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

MERCOLEDÌ 18 APRILE 2012

299^a Seduta (1^a pomeridiana)

Presidenza del Presidente

GIULIANO

Intervengono il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini e il vice ministro del lavoro e delle politiche sociali Martone.

La seduta inizia alle ore 15.

IN SEDE REFERENTE

(3249) Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana dell'11 aprile scorso.

Dopo aver dato conto dei pareri pervenuti dalle Commissioni permanenti 1^a e 9^a, il presidente **GIULIANO** propone di porre il termine per la presentazione di eventuali emendamenti e ordini del giorno alle ore 12 di martedì 24 aprile, secondo quanto già convenuto in sede di Ufficio di presidenza.

La Commissione concorda.

Interviene quindi il relatore **CASTRO** (*PdL*) a integrazione del proprio intervento introduttivo, al fine di esporre alcune considerazioni basate su quanto emerso nel recente ciclo di audizioni svolto sul disegno di legge in esame. In primo luogo, richiama l'attenzione sui dati relativi all'andamento delle esportazioni dei distretti industriali del Nord-est, che evidenziano un andamento di forte crescita, specie nell'ultimo biennio, tale da porre con evidenza il drammatico contrasto con le aree del territorio nazionale economicamente più svantaggiate. Siffatto divario nell'andamento dell'economia reale, che pare non avere precedenti storici paragonabili, comporta, a suo parere, la necessità di tener conto della complessità del tessuto socio-economico italiano evitando soluzioni legislative volte ad imporre soluzioni di artificiosa uniformità.

Si sofferma, quindi, sulla dimensione internazionale degli impegni presi dal Governo italiano, in particolare in relazione alla riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, sollecitata già a partire dalla scorsa estate dalla Banca centrale europea e dall'Unione europea, auspicando una riflessione sull'opportunità di disporre di un'adeguata definizione normativa della nozione di licenziamento economico, che ha attualmente una rilevanza effettiva del tutto marginale. Ritiene che la portata innovativa della riforma in esame non sia soggetta al rischio di risultare ridimensionata in futuro ad opera della magistratura, in virtù di margini di interpretazione particolarmente ampi. La stessa, pur notevole, portata innovativa del disegno di legge risulta essere attualmente sottovalutata dal complesso degli operatori economici. A suo avviso nella fase attuale si riscontra, soprattutto rispetto ai primi anni novanta, un generale indebolimento della rappresentanza tradizionale, tale da affievolire le prospettive di una nuova epoca di concertazione, con la conseguenza di lasciare al legislatore notevoli spazi per approntare una regolamentazione delle relazioni industriali che rischia di essere caratterizzata da un eccessivo centralismo, in contraddizione con la già richiamata complessità del quadro socio-economico.

Auspica conclusivamente un rapido svolgimento dell'*iter* del disegno di legge in esame.

Ha quindi la parola il relatore **TREU** (PD), il quale rileva la sussistenza di notevoli aspettative in relazione all'esame del disegno di legge, e pertanto di tensioni particolarmente marcate, caratterizzate da profonde implicazioni ideologiche, cui concorre la difficile situazione economica generale. Mette, peraltro, in evidenza il ruolo delicato della Commissione, chiamata a compiere un'opera di sintesi in tempi particolarmente ristretti, auspicando che possa prevalere la ricerca di soluzioni condivise.

Facendo riferimento al già citato ciclo di audizioni, rileva l'alto livello di attenzione generalmente posto su temi quali la riforma dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori e la flessibilità in entrata, mentre minore enfasi è stata riservata alle disposizioni concernenti gli ammortizzatori sociali. Dopo aver fatto presente come la riforma dell'articolo 18 comporti un cambiamento significativo nel senso di una maggiore adesione alle esperienze europee, si sofferma sul tema della flessibilità in entrata, rimarcando l'esigenza di un'ulteriore riflessione volta a superare gli attuali elementi di rigidità e a garantire maggiori margini di operatività alla contrattazione collettiva. Non eccessiva preoccupazione deve essere riservata, a suo avviso, alla definizione normativa del licenziamento economico, in quanto distinto dal licenziamento disciplinare, in ragione di un margine di indeterminatezza dei concetti giuridici in questione, il quale necessariamente consentirà una certa discrezionalità - del tutto fisiologica - al giudice chiamato a decidere sul caso concreto. Rilevando quindi l'importanza di determinare criteri idonei a distinguere, nel caso di ricorso a forme atipiche del rapporto, i casi di vero e proprio abuso da quelli di sussistenza di effettive giustificazioni economiche.

Rilevata una sostanziale convergenza circa la necessità di una razionalizzazione del sistema degli ammortizzatori sociali, richiama l'attenzione sulle difficoltà insite nel bisogno di assicurare l'auspicata sostenibilità finanziaria, garantendo altresì quelle figure attualmente già gravate da alti livelli contributivi. Ulteriori aspetti cui riservare gli opportuni approfondimenti consistono nelle politiche attive del lavoro e nel sistema della formazione permanente, in considerazione del ruolo proprio delle Regioni e degli enti locali, nonché nelle misure volte a conciliare l'attività lavorativa con la famiglia e ad incentivare l'occupazione femminile.

In conclusione, auspica che la Commissione possa individuare i miglioramenti da apportare al testo, senza alterarne tuttavia l'impianto di fondo e sempre tenendo in considerazione la particolare delicatezza politica della materia.

Si apre la discussione generale.

Il senatore **ROILO** (PD), associandosi alle considerazioni testé espresse dal relatore Castro e facendo riferimento alle recenti previsioni del Fondo monetario internazionale per il biennio 2012-2013, esprime profonda preoccupazione per la situazione economica del Paese, cui si accompagna, secondo i dati ISTAT, una elevatissima disoccupazione, soprattutto giovanile. Segnala, quindi, che le pur importanti riforme all'esame della Commissione possono apparire insufficienti ad affrontare i problemi occupazionali, se non supportate da misure per lo sviluppo e la crescita. In proposito, richiama l'attenzione sul recente vertice svoltosi tra il Presidente del Consiglio dei ministri e i segretari dei partiti di maggioranza, ai fini della presentazione di un documento per la crescita del Paese che richiama l'esigenza di ulteriori riforme, necessarie quanto la riforma del mercato del lavoro. Pur non condividendo l'opinione per cui si favorirebbe l'occupazione rendendo più flessibili i licenziamenti, apprezza l'impianto complessivo del nuovo testo dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, sottolineando, in particolare, la necessità di salvaguardare il punto di mediazione raggiunto, frutto di un delicato ed importante accordo politico. Al contempo, rileva alcune criticità nel testo circa la flessibilità in entrata e l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpl) dei lavoratori co.co.pro., preannunciando l'intenzione di presentare alcuni emendamenti migliorativi in tal senso. Sottolinea infine l'esigenza di mantenere l'impianto complessivo del provvedimento, che ritiene utile alla tutela dei lavoratori nell'attuale momento di crisi.

Il senatore **LANNUTTI** (IdV) si sofferma sul contesto politico, sociale ed economico su cui la riforma del mercato del lavoro andrà ad incidere. Sottolinea la particolare gravità dell'attuale recessione finanziaria e richiama l'attenzione sulle politiche economiche attuate dall'amministrazione Roosevelt durante la crisi del 1929, che, in attuazione delle teorie keynesiane, si risolse utilizzando il bilancio pubblico per raggiungere un pieno equilibrio dell'offerta. Ritiene che i problemi del Paese siano molteplici e di ampia portata: la crisi della domanda, la pressione fiscale, la tassazione elevata sui beni di necessità, la compressione dei consumi e la crescente sfiducia dei cittadini. Alla luce delle riflessioni svolte, ritiene che una maggiore flessibilità nei licenziamenti, come prospettata dal nuovo testo dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, costituisca un ulteriore fattore di incertezza per il

Paese. Ricorda che la difficile situazione della Grecia è stata in parte causata dall'ortodossia monetaria tedesca, segnalando gli effetti recessivi che potrebbero determinarsi anche in Italia ove si contraessero i consumi e la spesa pubblica per investimenti. Segnala come il *credit crunch* delle banche, pur finanziate con molta liquidità dalla Banca centrale europea, contribuisca ad accrescere le difficoltà dei cittadini. Richiamandosi ad alcuni articoli di stampa, sottolinea, quindi, come la crisi abbia causato un incremento costante di suicidi da parte di imprenditori, peggiorando la situazione retributiva e contributiva dei lavoratori autonomi. Dopo essersi espresso negativamente sul ripristino delle commissioni bancarie operato dal decreto-legge n. 29 del 2011, richiama conclusivamente l'attenzione sul problema degli esodati, lamentando una perdurante incertezza sui dati forniti dal Governo e dall'INPS.

Il senatore **ICHINO** (PD) evidenzia che la lettera del Governatore della Banca centrale europea del 5 agosto dello scorso anno, richiamata dal relatore Castro, metteva in evidenza problemi su cui il Paese aveva già ricevuto espressi richiami. In particolare, ricorda che già il 7 giugno 2011 la Commissione europea aveva reso nota la valutazione del Programma nazionale di riforma italiano, esprimendo consistenti preoccupazioni, proprio in nome del peculiare "dualismo" del nostro mercato del lavoro. In particolare, la Commissione rilevava come alla cospicua quota di lavoratori destinatari di contratti a termine (circa due milioni) si sommassero, in Italia, tutti coloro che ricadono nella vasta area della parasubordinazione, dando luogo ad una fascia di prestatori d'opera privi di formazione permanente e creando così un fattore di minor trasparenza del sistema economico. Ciò si traduce, a suo avviso, in una minor attrattività del contesto economico per gli investimenti stranieri, che non sono in grado di conoscere ed utilizzare tali strumenti contrattuali atipici, cui invece i datori di lavoro italiani si affidano per ridurre i costi d'impresa.

Il disegno di legge in esame va quindi a suo parere salutato con favore, in quanto segna un'inversione di tendenza rispetto a quel fenomeno di "fuga dal diritto del lavoro" che in Italia vale probabilmente già dalla cosiddetta "legge Vigorelli" del 1959. Il valore storico del provvedimento scaturisce, dunque, dall'intento di un ricompattamento dell'area dei lavoratori che beneficiano delle compiute tutele di legge. Si tratta, a suo avviso, di un'innovazione di grande momento, considerato che, a fronte di un numero elevato di dipendenti che beneficiano dell'intero disposto dello Statuto dei lavoratori, ve ne sarebbero altri che si collocano nell'area della collaborazione continuativa, altri in posizione di lavoro formalmente autonomo, ma impiegati in modo sostanzialmente analogo ai dipendenti, ed altri ancora che dipendono da piccole e medie imprese, alle quali non si applicano, tra l'altro, le limitazioni di cui all'articolo 18 dello stesso Statuto. Ritiene che il tema del lavoro nella piccola impresa debba destare attenzione, perché, dal punto di vista economico, rappresenta un'area di minor produttività, di inferiore capacità di spesa in ricerca e sviluppo e, dunque, di minor valorizzazione del lavoro. Il "nanismo" delle imprese non sempre rappresenta dunque un fattore positivo per il sistema produttivo. Ricorda peraltro che la Banca d'Italia, in uno studio del 2002, ha provato a calcolare i costi derivanti all'impresa dalla limitazione alla facoltà di licenziamento, identificandoli in una quota di circa di 15-20 per cento della retribuzione del lavoratore. Ritiene dunque decisivo il superamento di questo dualismo radicato nel sistema, tramite una chiara separazione tra i soggetti effettivamente in posizione di dipendenza economica dal datore di lavoro e quanti invece sono in grado di entrare sul mercato del lavoro con maggior forza contrattuale e preannuncia un emendamento in tal senso.

Quanto al ripensamento della disciplina dei lavoratori che si considerano già "protetti", ritiene vi sia una perdurante contraddizione tra un orientamento giurisprudenziale volto ad affermare il principio dell'insindacabilità delle scelte imprenditoriali ed un diritto vivente che viceversa tende ad operare valutazioni di merito assai incisive. A questo proposito, osserva che l'articolo 14, comma 2, del disegno di legge ripropone il concetto dell'insindacabilità delle scelte aziendali, consentendo, al contempo, una penetrante valutazione del magistrato in sede di ricorso. In questo quadro, un elemento di razionalizzazione deriva dall'accostamento tra la misura della reintegrazione per manifesta insussistenza del fatto e quella dell'indennizzo economico, che, se mantenuto ad un livello assai elevato rispetto ad altri Paesi, può indurre il datore di lavoro a valutare preventivamente la convenienza del possibile licenziamento.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 16,30.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

MERCOLEDÌ 18 APRILE 2012

300^a Seduta (2^a pomeridiana)

Presidenza del Presidente

GIULIANO

Interviene il vice ministro del lavoro e delle politiche sociali Martone.

La seduta inizia alle ore 19,35.

IN SEDE REFERENTE

(3249) Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella prima seduta pomeridiana di oggi.

La senatrice **BUGNANO** (*IdV*), procedendo ad un esame nel merito degli articoli più discussi del disegno di legge, esprime alcuni rilievi critici circa la reintroduzione, ad opera dell'articolo 13, comma 4, del tentativo obbligatorio di conciliazione nel caso di licenziamento economico. Ricorda che l'istituto era stato opportunamente abrogato dalla legge n. 183 del 2010, in quanto non aveva contribuito ad una sensibile riduzione del contenzioso. Sollecita dunque in materia una opportuna riconsiderazione.

Evidenzia, quindi, alcune criticità presenti in molteplici disposizioni contenute nella Sezione I del Capo III. Segnala, in particolare, che l'articolo 13, comma 4, primo capoverso, nell'indicare la direzione territoriale del lavoro competente per la procedura conciliativa, si pone in parziale contraddizione con le vigenti prescrizioni di cui all'articolo 413 del codice di procedura civile, che individua la competenza del giudice nel rito del lavoro; l'articolo 14, comma 1, lettera *b*), quarto capoverso, espone invece il giudice ad un'eccessiva responsabilità nella determinazione della "diligenza" con cui il lavoratore licenziato si è dedicato alla ricerca di una nuova occupazione; sottolinea poi la sostanziale inefficacia normativa della disposizione sulla provvisoria esecutività della sentenza di cui all'articolo 18 del disegno di legge di riforma.

Chiede, infine, una ulteriore riflessione sulla norma contenuta nell'articolo 19, comma 3, che prevede la possibilità di sospendere l'efficacia della sentenza per gravi motivi: la disposizione penalizza a suo avviso la posizione del lavoratore rispetto a quanto previsto dall'articolo 431 del codice di procedura civile, che, consentendo la sospensione degli effetti della sentenza in caso di "gravissimo danno", nell'ipotesi in cui l'istanza sia avanzata dal lavoratore, esonera dal dovere di valutare anche la fondatezza della domanda.

Il senatore **NEROZZI** (*PD*) rileva che la riforma del mercato del lavoro giunge all'esame del Parlamento poche settimane dopo l'approvazione di una riforma molto incisiva in materia di pensioni. Ritiene peraltro che quell'intervento normativo sia stato realizzato in modo eccessivamente rapido e non sia stato adeguatamente accompagnato da una riforma degli ammortizzatori; pur tuttavia, si tratta di misure necessarie per rispondere alle pressioni europee e per evitare gli effetti più drammatici della grave crisi finanziaria.

Pur comprendendone le ragioni, che reputa dettate da interessi elettorali, non condivide l'approccio di alcune forze politiche che, pur ispirandosi a principi di tutela del lavoro, criticano la riforma all'esame della Commissione e invita tutti a considerare l'interesse generale. Quanto all'articolo 14, in materia di licenziamenti individuali, pur condividendo talune delle perplessità espresse dalla senatrice Bugnano, ritiene la disposizione comunque idonea a risolvere alcune questioni connesse alle esigenze di una maggiore flessibilità in uscita, in quanto rappresenta un ragionevole punto di equilibrio fra molteplici interessi.

Segnala, quindi, l'opportunità di procedere ad alcune puntuali modifiche. In particolare, richiamandosi alle osservazioni del senatore Roilo e del relatore Treu, ritiene necessario estendere il campo di applicazione degli ammortizzatori sociali anche ad alcune categorie di lavoratori autonomi, sottolineando la rilevante quota contributiva a loro carico. Probabilmente il testo della riforma non è

Intervenuto incisivamente sul tema dei precari e, per evitare che il costo della riforma ricada su di loro, il Parlamento dovrebbe trovare soluzioni adeguate, a cominciare dall'introduzione di un minimo salariale garantito. Auspica altresì l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale anche in tale ambito, condividendo la possibilità che gran parte delle questioni possano essere delegate alla contrattazione tra le parti sociali.

Ritiene inoltre opportuno che nel corso dell'esame siano prese in considerazione le richieste avanzate dalle piccole e medie imprese, soprattutto in tema di diritti di partecipazione dei lavoratori. Richiamando l'attenzione sulla necessità di riflettere su nuovi modelli di relazioni industriali, invita infine ad attribuire, anche nel corso del dibattito parlamentare, la necessaria importanza alla determinazione di nuove regole in materia di democrazia sindacale.

La senatrice **SPADONI URBANI (PdL)** rileva l'importanza del disegno riformatore del Governo, destinato a incidere profondamente sul sistema delle relazioni industriali e sul tessuto socio-economico italiano. Ritiene peraltro indispensabile un'approfondita riflessione da parte del legislatore, al fine di evitare che possa essere mancato il primario obiettivo al quale mira ogni intervento sul mercato del lavoro, consistente nella creazione di nuova occupazione, senza rinunciare peraltro a quegli elementi di flessibilità, introdotti dalle riforme realizzate nell'ultimo decennio, che hanno consentito tra l'altro di disporre di alternative al fenomeno del cosiddetto "sommerso".

Richiama quindi l'attenzione sulla necessità di un impegno comune volto al miglioramento delle misure in esame, in ragione dell'esigenza di pervenire a soluzioni maggiormente equilibrate, caratterizzate da un ridotto centralismo e da un approccio orientato a maggiore dinamismo, proprio al fine di invertire la tendenza alla costante penalizzazione di particolari categorie. In relazione a tali aspetti, mette in particolare evidenza la mancanza di previsioni atte a incentivare l'avvio di nuove attività economiche da parte dei soggetti espulsi dal mondo del lavoro. Dopo aver espresso una valutazione positiva circa la prevista portata universale del sistema di ammortizzatori sociali contemplato nel disegno di legge in esame, sottolinea l'esigenza che il sistema produttivo si confronti con apparati burocratici più snelli, risultando di conseguenza meno gravato da un'imposizione fiscale eccessivamente penalizzante nei confronti dei livelli di occupazione. Preannuncia, infine, l'intenzione di presentare proposte emendative volte a stimolare il sistema economico nel senso della creazione di nuove opportunità professionali.

La senatrice **POLI BORTONE (CN: GS-SI-PID-IB-FI)**, dopo aver ricordato che la propria parte politica non ha partecipato alle intese preventive alla formulazione del testo in esame - ciò che le consente di esprimere liberamente le proprie valutazioni - dà atto al ministro Fornero di aver dimostrato serietà e coraggio nell'affrontare tematiche complesse e questioni assai dibattute già a partire dagli anni '70. Quella stagione ha indotto ad introdurre tutele estremamente ampie per i prestatori di lavoro, talvolta dimenticando che il punto di equilibrio dovrebbe essere invece quello che coniuga dignità e merito. Nel corso degli anni, anche istituti fondamentali, come la cassa integrazione, sono stati spesso piegati a logiche assistenzialistiche, vanificandone la vera funzione sociale. La stessa previdenza sociale, ad esempio nel settore dell'agricoltura, è stata gestita in forme eccessivamente onerose, con scarsa utilità per i soggetti che ne avrebbero dovuto beneficiare.

Passando al tema dell'apprendistato, osserva che l'abbandono di molti mestieri tradizionali a beneficio di una industrializzazione indotta ha spesso danneggiato i territori, anziché promuoverne lo sviluppo. Riterrebbe quindi assai utile un intervento di revisione del sistema della formazione professionale che, senza comprimere le competenze regionali, sia raccordato con l'istituto dell'apprendistato. Esperienze come le borse lavoro in edilizia o come la "programmazione impegnativa" tra istituzioni del territorio sarebbero assai positive nell'ottica di evitare gli sprechi e di disegnare percorsi di inserimento professionale a beneficio dei giovani.

Alcune funzioni meriterebbero un attento riesame legislativo: il ruolo svolto, ad esempio, dalle agenzie per il lavoro nel campo delle prestazioni interinali andrebbe affrontato per evitare eccessivi costi di intermediazione a danno dei lavoratori.

Esprime quindi apprezzamento per l'articolo 53 del disegno di legge n. 3249, che testimonia un'attenzione alla condizione del Sud, come anche l'accento al tema della partecipazione dei lavoratori agli utili aziendali.

Dichiara infine la propria soddisfazione per la scelta, operata dal Governo, di procedere con lo strumento del disegno di legge, e preannuncia che il suo Gruppo contribuirà mediante proposte emendative, pur nella consapevolezza che, nelle attuali circostanze, la possibilità di intervento del Parlamento è assai scarsa. Auspica, tuttavia, che il provvedimento in esame rappresenti solo un

primo passo verso un nuovo assetto del lavoro, che comprenda anche una nuova cultura sindacale, funzionale a relazioni industriali più moderne.

Interviene infine brevemente la senatrice **CARLINO** (*IdV*) per auspicare che il dibattito non sia eccessivamente compresso e sottolineare la necessità di attendere il documento approvato dalla Conferenza Stato-Regioni, già preannunciato nel corso delle audizioni svolte con riferimento al disegno di legge in esame.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 21,10.