

AC 1441-quater B

Relazione del deputato **Giuliano Cazzola** (25 gennaio 2010)

L'AC 1441-quater B ha avuto fino ad ora una vita difficile. La Camera lo ha approvato in prima lettura nell'ottobre del 2008. dopo essere rimasto per più di un anno al Senato è tornato da noi in terza lettura profondamente modificato. I 28 articoli della prima lettura sono diventati 52. Ma non si è trattato solo di un raddoppio numerico, perché molte delle norme approvate in prima lettura sono state soppresse dal Senato avendo nel frattempo trovato collocazione in altri provvedimenti.

In sede di Commissione referente, al testo sono state apportate delle soppressioni e delle modifiche, spesso condivise e riguardanti aspetti non marginali.

Voglio qui ringraziare i rappresentati dell'UdC che si sono astenuti sul provvedimento nel suo complesso, ma anche i colleghi degli altri gruppi che hanno espresso voto contrario. In particolare, il capogruppo del Pd, on. Cesare Damiano, in sede di dichiarazione di voto, ha voluto esprimere (si legga il resoconto) una certa soddisfazione per lo spirito di collaborazione registratosi nel corso del dibattito tra maggioranza ed opposizione, soprattutto con riferimento a taluni punti del provvedimento in esame.

Posso assicurare che il Governo e la maggioranza, proprio perché sono sicuri dei loro buoni argomenti, presteranno attenzione, in quest'Aula e nel Comitato dei nove, alle ulteriori considerazioni che le opposizioni vorranno presentare allo scopo di migliorare il testo, senza stravolgerne, tuttavia, il senso politico.

Se il Presidente lo consente consegnerò agli atti, per la pubblicazione, un allegato che dà puntualmente conto delle novità contenute nel testo di terza lettura e delle considerazioni

riguardanti i pareri espressi dalle altre Commissioni in sede consultiva.

Mi limito solo a ricordare che il provvedimento contiene, tra gli altri, alcuni articoli di grande importanza: l'articolo 1 riguarda la riapertura dei termini della delega che consentirà, finalmente, ai lavoratori adibiti a mansioni usuranti di fruire dei previsti benefici pensionistici. In proposito, sono stati introdotti (con voto unanime in Commissione) dei criteri di priorità nel caso in cui si verificano degli scostamenti tra le domande presentate e le risorse stanziare; l'articolo 48 reca, anch'esso, una delega per la riforma degli ammortizzatori sociali. Ambedue queste misure ripropongono (salvo, nel caso dell'articolo 48, una necessaria messa a punto dei termini per l'esercizio) i medesimi contenuti della legge n.247 del 2007 che ha dato attuazione al Protocollo sul *welfare* del luglio di quello stesso anno.

Di grande importanza è anche, all'articolo 2, una modifica introdotta dal Senato che si iscrive nella prospettiva di creare un <polo della sicurezza e della salute> dei lavoratori, secondo quanto raccomandato nella passata legislatura dalla Commissione bicamerale di vigilanza sugli enti previdenziali e, nella legislatura attuale, da un ordine del giorno, presentato alla Camera e accolto dal Governo, alcuni mesi or sono.

Intendo, a questo punto, richiamare l'attenzione dei colleghi sulle norme che hanno fatto più discutere negli ultimi giorni e che saranno – presumo - al centro del dibattito in Aula.

Cominciamo dalla nuova disciplina della **conciliazione e dell'arbitrato** di cui all'articolo 33. Il Governo e la maggioranza si propongono di potenziare ogni possibile modalità di risoluzione stragiudiziale delle controversie individuali di lavoro, superando i limiti che fino ad ora hanno praticamente impedito a questa

esperienza di decollare. Considerata l'inutilità del tentativo obbligatorio di conciliazione (sono invero pochissime le vertenze che vengono conciliate avanti le Direzioni Provinciali del Lavoro e per le quali la fase conciliativa assolve la funzione di "filtro" rispetto alla fase processuale), le disposizioni trasformano il tentativo di conciliazione che diviene facoltativo per ambedue le parti rispetto alla vigente obbligatorietà, introducono una pluralità di mezzi di composizione alternativi al ricorso al giudice, rendono uniforme il sistema per il lavoro pubblico e privato e rafforzano le competenze delle commissioni di certificazione (infatti, le controversie in materia di certificazione rappresentano il solo caso in cui il tentativo di conciliazione rimane obbligatorio).

A sua maggiore garanzia, durante il procedimento il lavoratore non può essere **rappresentato** ma solo **assistito**, in quanto si richiede la sua presenza fisica davanti ai conciliatori ed eventualmente agli arbitri. In un eventuale giudizio il giudice deve tener conto – specialmente ai fini della decisione sulla condanna alle spese, non certo (evidentemente) sul merito della controversia – della linea di condotta delle parti durante la fase stragiudiziale.

Le parti contrattuali possono pattuire **clausole compromissorie** che rinviino alle modalità di esecuzione dell'arbitrato purchè ciò sia previsto dalla contrattazione collettiva o sia certificato, a pena di nullità, da una commissione di certificazione dei contratti di lavoro chiamata ad accertare la effettiva volontà delle parti di devolvere ad arbitri le controversie che dovessero eventualmente insorgere tra di loro in relazione al rapporto di lavoro. In questo ambito, un emendamento approvato in sede referente ha rivisto l'automatismo applicativo, introdotto dal Senato, in caso di inerzia delle parti sociali, le quali devono essere sentite anche nella fase conclusiva.

Sembra di poter concludere che il lavoratore sia adeguatamente tutelato e che possa liberamente scegliere un percorso giudiziale o uno stragiudiziale in piena consapevolezza e assunzione di responsabilità.

Concludendo su questo argomento, non è vero, quindi, che il progetto in esame consentirà di introdurre clausole compromissorie, che obblighino le parti a devolvere il contenzioso ad un collegio arbitrale piuttosto che alla giurisdizione ordinaria. Ciò potrà essere fatto - se leggiamo la norma - solo se questa possibilità è prevista dalla contrattazione collettiva. E non solo, giacchè è previsto un doppio filtro. Oltre alla previsione generale del contratto collettivo ci deve essere anche il vaglio di una commissione di certificazione (DPL, commissione universitaria o enti bilaterali) che deve rendere edotte le parti di ciò che la clausola compromissoria comporta ed accertare che è loro effettiva volontà di devolvere le controversie che dovessero insorgere nel loro rapporto ad un arbitro piuttosto che al giudice.

Non esiste, poi, alcun attacco all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori: se investito del contenzioso il collegio arbitrale deve decidere in base alla legge, dovendosi attenere sempre ai principi generali dell'ordinamento e dunque alle regole previste dall'articolo 18 stesso.

L'articolo 34 razionalizza ed unifica le **procedure per l'impugnazione dei licenziamenti individuali e per la risoluzione di ogni tipo di rapporto di lavoro** (un emendamento ha completato l'ambito delle tipologie) ed interviene sui criteri di determinazione della misura del risarcimento nei casi in cui è prevista la conversione di un contratto a tempo determinato in uno a tempo indeterminato. La nuova disciplina interviene al fine di dare certezza alle sanzioni in tema di illegittimo utilizzo del contratto a termine, completando così quanto previsto dal decreto legislativo n. 368/2001 che - nulla prevedendo in maniera espressa

sulle conseguenze dell'illegittima apposizione del termine - ha dato carta bianca all'interpretazione giurisprudenziale.

Il Senato ha dimezzato a 60 giorni il termine dell'impugnazione, ma ha reso molto più flessibili - rispetto al testo di prima lettura – gli atti idonei a rendere nota la volontà del lavoratore, consentendo cioè l'impugnazione con qualunque mezzo, anche stragiudiziale, purchè tale atto sia seguito poi dal deposito del ricorso entro i termini previsti, salva la possibilità di accedere – in alternativa – alle procedure arbitrali o conciliative.

Arriviamo così all'emendamento che è finito al centro del dibattito politico dopo la sua approvazione in sede referente. Si tratta del comma 7 dell'articolo 50, il quale stabilisce che l'obbligo decennale di istruzione previsto dalla legge finanziaria del 2007 può essere assolto anche nei **percorsi di apprendistato**. L'argomento è sicuramente delicato, ma le critiche rivolte all'emendamento, a mio avviso, non sono giustificate, soprattutto perché non tengono conto del contesto normativo (già vigente) in cui la nuova disposizione viene a collocarsi. Non si tratta, infatti, di una norma frettolosa ed estemporanea – come è stato detto – o di un tentativo rozzo e brutale di riportare indietro l'obbligo d'istruzione. Il provvedimento è saldamente incardinato nel sistema previsto dall'articolo 48 del decreto legislativo attuativo della legge Biagi (dlgs n.276 del 2003), che disciplina proprio **l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione** (il primo dei tre livelli previsti dalla Legge n.30 del 2003).

Non è dunque una novità che l'apprendistato riformato possa essere utilizzato dai ragazzi anche per adempiere al diritto-dovere di istruzione. Si tratta, infatti, di un rapporto a causa mista e ad alto contenuto formativo (che può accompagnare, nel suo sviluppo, il giovane fino al diploma e alla laurea combinando i

contenuti educativi e formativi con lo svolgimento di un'attività lavorativa), finalizzato, nell'arco di un triennio, <al conseguimento di una qualifica professionale>.

In sostanza, dunque, l'apprendistato è già adesso, secondo la legislazione vigente, un modo di assolvere il diritto-dovere di istruzione. L'emendamento si limita a raccordare questa norma con quella dell'elevazione a 16 anni dell'obbligo d'istruzione, colmando una discrepanza normativa del tutto evidente. E lo fa ribadendo tutte le garanzie previste dal citato articolo 48, dove, nel comma 4, è sancito che – leggo la disposizione - <la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano (per inciso l'emendamento si ispira proprio alla positiva esperienza della Provincia di Bolzano), d'intesa con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'Istruzione....sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale>.

Ciò, nel rispetto di alcuni criteri e principi direttivi precisi, qualificanti e posti a garanzia del giovane. Tra questi principi ricordo, tra gli altri, la definizione di un monte ore di formazione, interno ed esterno all'azienda, adeguato al conseguimento del diploma di qualifica (non si tratta quindi delle 120 ore attuali, ma di quanto sarà ritenuto necessario allo scopo, a livello di ciascuna regione). Ricordo, inoltre, la certificazione dei risultati, il libretto formativo, la presenza di un tutor.

Già oggi la legge stabilisce, inoltre, che l'obbligo d'istruzione possa essere assolto anche mediante la frequenza di percorsi organizzati dalle strutture, pubbliche e private, del sistema della formazione professionale regionale. Non vedo una sostanziale

differenza tra questa facoltà riconosciuta al giovane e la possibilità di completare, se lo vuole, il biennio di obbligo dopo il diploma di scuola media mediante un rapporto di apprendistato – che, lo ripeto, non è quello vigente – ma quello prefigurato nella legge Biagi, la cui concreta applicazione è affidata al percorso indicato con grande chiarezza nel comma 4 dell'articolo 48.

In sede di Comitato dei nove sarà possibile precisare meglio questo coordinamento normativo, ma il Governo e la maggioranza non intendono rinunciare al senso dell'emendamento perché sono convinti di offrire in tal modo un'opportunità in più a dei giovani che si trovano in un passaggio molto critico e difficile, destinato a condizionare il loro futuro.

Ciò premesso, l'accusa di voler riportare a 15 anni l'età minima per l'accesso al lavoro è respinta al mittente. Il Governo, infatti, non intende modificare la norma che ha elevato a 16 anni tale soglia. A nessuno sarà consentito di fare l'operaio o l'impiegato a 15 anni. Chi vuole potrà fare, a quell'età, l'apprendista solo perché si riconosce a tale rapporto - se riformato secondo quanto previsto, nelle procedure, nei principi e criteri direttivi, dal citato articolo 48 del dlgs n.276/2003 - un contenuto prevalente d'istruzione e formazione. Per noi è inaccettabile il disconoscimento del grande valore culturale e formativo intrinseco all'esperienza lavorativa. Il lavoro non è solo fatica, sudore, alienazione, ma anche e nello stesso tempo, compiacimento dell'opera, realizzazione ed autenticazione di sé e delle proprie capacità, occasione di coesione sociale e relazionale. Chi lavora non è necessariamente un giovane che ha fallito nello studio; la teoria non è incompatibile con la pratica, la scuola con l'impresa.

Le statistiche confermano l'esistenza di un passaggio critico nel biennio che segue la conclusione della scuola media di primo grado. Il 13,6% degli studenti è bocciato nei cinque anni della

scuola secondaria, ma con una percentuale doppia nei primi due anni, mentre in ciascuno dei primi due anni delle scuole secondarie resi obbligatori dalla Legge Fioroni una percentuale superiore al 40% è rimandato a settembre con debiti. Il fatto che, tra i 14 e i 17 anni, oltre il 70% degli studenti abbia dei problemi deve indurci a chiedere se non siano inadatti i modi con cui la scuola, oggi, pretende di istruire e formare le nuove generazioni.

La verità è un'altra: contro lo spirito delle leggi Biagi e Moratti si è scatenata la più gigantesca opera d'interdizione e di ostracismo ideologico mai vista nei 150 anni della storia delle politiche formative dell'Italia unita. Non vorremmo averne un'ulteriore prova adesso.

Grazie, Presidente.

Allegato alla relazione del deputato Cazzola su AC 1441-quater B

Quanto al contenuto di dettaglio del provvedimento che viene oggi proposto all'Assemblea, ricordo che l'esame della XI Commissione ha avuto ad oggetto unicamente le parti del testo approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati che sono state modificate dal Senato, nonché le nuove parti inserite dall'altro ramo del Parlamento. Mi limito, infatti, a ricordare in questa sede che numerosi articoli del disegno di legge collegato sono stati approvati dal Senato nell'identico testo della Camera e non hanno costituito, quindi, oggetto di ulteriore esame parlamentare. Rammento, altresì, che il Senato ha anche soppresso alcuni degli articoli approvati dalla Camera, che si è opportunamente ritenuto – in Commissione – di non reinserire, essendo sostanzialmente ragionevoli le soppressioni stabilite dall'altro ramo del Parlamento.

Rispetto, invece, alle disposizioni del provvedimento che sono state modificate o integralmente introdotte dal Senato, mi rimetto all'ampia relazione già svolta in Commissione di merito all'inizio dell'esame in sede referente, per quanto concerne le parti che la Commissione stessa ha ritenuto di confermare e riporto, di seguito, le modifiche introdotte rispetto a quel testo, che la XI Commissione propone all'Aula ai fini della definitiva approvazione del disegno di legge.

Segnalo, in particolare, che nel corso dell'esame in Commissione sono state approvate varie proposte emendative, alcune delle quali hanno tenuto conto di istanze provenienti anche da deputati dei gruppi di opposizione.

Innanzitutto, al fine di adeguare il testo alle modifiche introdotte dalla legge n.172 del 2009, che ha istituito il Ministero della salute scorporando le relative competenze in precedenza assegnate al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono stati modificati gli articoli 2 e 4, riferendo le disposizioni ivi previste ad entrambi i dicasteri (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero della salute) risultanti dal suddetto scorporo.

All'articolo 1, recante una delega al Governo per l'adozione di una disciplina sul pensionamento anticipato dei soggetti che svolgono lavori usuranti, è stata introdotta una norma volta a stabilire che il meccanismo di priorità su cui si fonda la clausola di salvaguardia ivi prevista ai fini del rispetto dei vincoli di bilancio, debba basarsi sulla maturazione dei requisiti e, a parità di essi, sulla data di presentazione della domanda di collocamento a riposo.

All'articolo 2, la delega al Governo per la riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del lavoro delle politiche sociali e dal Ministero della salute, è stata estesa anche all'organizzazione del Casellario centrale infortuni.

L'articolo 3, introdotto al Senato, che innovava la disciplina del rapporto di lavoro dei Direttori scientifici degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, è stato soppresso.

All'articolo 6, recante disposizioni relative agli obblighi formali di informazione cui sono tenute le pubbliche amministrazioni al momento delle assunzioni, è stato introdotto l'obbligo per le P.A. di comunicazione per via telematica, secondo modalità da definire con successiva circolare ministeriale, anche al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, ai fini della pubblicazione sul proprio sito istituzionale. La mancata comunicazione o aggiornamento dei dati rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance dirigenziale.

All'articolo 15 è stata aggiunta una norma volta a prevedere la trasmissione dei dati relativi all'anzianità contributiva dei dipendenti pubblici, da parte degli enti previdenziali, alle amministrazioni che ne facciano richiesta, ai fini delle determinazioni relative ai trattenimenti in servizio e alle risoluzioni dei rapporti di lavoro.

L'articolo 21, che reca una norma di interpretazione autentica in materia di igiene del lavoro sul naviglio di Stato, è stato oggetto di una riformulazione tecnica al fine di meglio precisare portata ed effetti dell'intervento normativo.

L'articolo 23 – che aveva introdotto al Senato un sostanziale innalzamento dell'età pensionabile per i dirigenti medici – è stato ulteriormente arricchito con due ulteriori disposizioni: la prima ha esteso la facoltà di prolungamento della permanenza in servizio anche ai dirigenti del ruolo sanitario; la seconda ha inciso sulla data di presentazione della domanda di pensionamento da parte dei dipendenti in aspettativa non retribuita, che ricoprono cariche elettive.

L'articolo 25, introdotto al Senato, il quale prevedeva che le norme concernenti, ai fini pensionistici, il beneficio dell'accredito figurativo o il diritto di riscatto per i periodi dei congedi di maternità o di paternità e dei congedi parentali, trovasse applicazione solo qualora le relative domande fossero presentate in costanza di rapporto di lavoro, è stato soppresso.

All'articolo 33, comma 9, relativo alle clausole compromissorie nelle controversie individuali di lavoro, è stato previsto che ai fini del rinvio alle disposizioni civilistiche che intervengono sulla materia, in assenza di specifiche previsioni negli accordi interconfederali e nei contratti collettivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali possa intervenire con un proprio decreto di attuazione volto a consentire la concreta operatività delle nuove norme.

All'articolo 34, le disposizioni relative alle modalità e ai termini per l'impugnazione dei licenziamenti individuali sono state estese anche alla cessazione del contratto di lavoro in caso di trasferimento d'azienda e ad ogni altro caso in cui si chieda la costituzione o l'accertamento di un rapporto di lavoro in capo a un soggetto diverso dal titolare del contratto.

Numerose modifiche hanno riguardato, poi, l'articolo 50.

Al comma 3 è stato introdotto l'obbligo per le università e le fondazioni universitarie autorizzate all'attività di intermediazione, di conferire alla borsa continua nazionale del lavoro, secondo modalità da definire con successivo decreto ministeriale, i *curricula* dei propri studenti, da rendere pubblici anche sui siti *Internet* dell'Ateneo per i dodici mesi successivi alla data di conseguimento del diploma di laurea.

Le modifiche ai commi 5 e 6 hanno riguardato, da un lato i Fondi bilaterali per la formazione e l'integrazione del reddito, dall'altro il conferimento da parte delle P.A. alla Borsa continua nazionale del lavoro delle informazioni relative alle procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione e alle procedure selettive per il reclutamento di personale.

Al comma 7 è stata introdotta la possibilità di assolvere l'obbligo di istruzione anche nei percorsi di apprendistato.

Infine, per ragioni di "pulizia normativa", il comma 9, introdotto al Senato, volto a reintrodurre la fattispecie del contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (cosiddetto *staff leasing*), è stato soppresso, in quanto già inserito, con norma di analogo tenore, all'interno della legge finanziaria per il 2010.

All'articolo 51 è stata introdotta una disposizione volta modificare composizione e presidenza del Comitato amministratore della gestione speciale separata dei lavoratori autonomi.

Altre modifiche di limitata portata, nonché di carattere formale o volte ad assicurare l'invarianza degli oneri per il bilancio dello Stato, hanno avuto ad oggetto gli articoli 22, 23, 36, 44, 45, 46 e 50.

Con riferimento ai pareri acquisiti sul testo, ricordo anzitutto che la V Commissione (Bilancio) si pronuncerà direttamente per l'Assemblea. Per il resto, le Commissioni competenti in sede consultiva hanno espresso tutte un parere favorevole, in alcuni casi con osservazioni che sono state, in buona misura, recepite nel testo. L'unico parere condizionato è stato espresso dalla VII Commissione, con riferimento al nuovo comma 7 dell'articolo 50, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, ove si prevede che l'obbligo di istruzione possa essere assolto anche nei percorsi di apprendistato. Al riguardo, l'importanza della materia ha consigliato di mantenere fermo il testo ai fini di un approfondimento della questione nel corso dell'esame in Assemblea. Infine, rammento che è stata anche accolta una condizione del Comitato per la legislazione, mentre si è ritenuto opportuno non dare seguito ai restanti rilievi espressi nel parere di tale organo: il relatore si riserva, comunque, di svolgere una più approfondita istruttoria su tali questioni, verificando l'eventuale congruità delle indicazioni formulate.

25.1.2010