

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2062

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TOFANI, VALENSISE, EPIFANI, PAMPO, GAGGIOLI, BIZZARRI,
DEL PRETE, PORCU, TRINGALI, AGOSTINACCHIO, MARENCO,
MARENGO, MESSA, ZACCHEO, VINCENZO BASILE**

Norme per l'utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche di lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria e in mobilità

Presentata il 20 febbraio 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Com'è noto, la cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) e la mobilità costituiscono, nell'ambito degli interventi pubblici di sostegno dell'occupazione, i due più importanti istituti mediante i quali il nostro ordinamento attenua le conseguenze negative delle fasi critiche del ciclo economico.

In particolare, l'istituto della CIGS si è ormai consolidato come il principale strumento di risposta alle situazioni di crisi occupazionale. A quattro anni dalla sua entrata in vigore, la legge 23 luglio 1991, n. 223, si è infatti dimostrata idonea a perseguire la sua finalità di ricondurre l'istituto — che ormai è applicabile anche alle imprese commerciali di media dimensione, alle imprese artigiane

dell'indotto industriale, alle imprese di pulizia, di ristorazione e di vigilanza alla sua *ratio* originaria. Si è inoltre prolungato il periodo di concedibilità del beneficio, rendendo di fatto residuale l'operatività del limite massimo di trentasei mesi nel quinquennio stabilito nell'articolo 1 della medesima legge.

Di qui un sempre più frequente ricorso all'istituto, che in alcuni casi ha avuto carattere quasi strutturale e che ha registrato nel corso del 1993 il suo massimo utilizzo mai avvenuto, ammontante a 550 milioni di ore; utilizzo fortunatamente in diminuzione nel 1994, ma comunque sempre attestato su livelli elevati.

Né migliore sorte sembra diagnosticabile per l'istituto della mobilità, di nuova

creazione ad opera della legge n. 223 del 1991 e del tutto innovativo nel nostro panorama degli « ammortizzatori sociali ». Come è noto, tale istituto tende a garantire quei lavoratori che vengono definitivamente espulsi dal circuito produttivo (a differenza di quelli collocati in CIGS, che permangono funzionalmente alle dipendenze del datore di lavoro), introducendo a tal fine agevolazioni che si pongono su due versanti: da un lato l'iscrizione alle liste di mobilità, iscrizione che consente un *iter* privilegiato di avviamento al lavoro; d'altro una particolare indennità detta appunto indennità di mobilità, rapportata all'importo del trattamento di CIGS.

Il progetto di reinserimento lavorativo dei lavoratori in mobilità non risulta però, nell'esperienza concreta, essere soddisfacentemente raggiungibile, sia per la forte crisi occupazionale degli anni immediatamente successivi all'introduzione dell'istituto, sia per la elevata rigidità occupazionale che sembra ormai stabilmente connettere la ripresa produttiva in atto: talché l'andamento degli iscritti alle liste di mobilità permane tutt'ora in salita, stante che dagli ultimi dati disponibili, relativi al giugno 1994, risulta un numero di iscritti superiore alle 260 mila unità (rispetto alle 210 mila a dicembre 1993).

Va pertanto preso atto dell'esistenza nel nostro mercato del lavoro di un numero stabilmente consistente di lavoratori sospesi dall'occupazione (per periodi di durata variabile, ma in ogni caso valutabile spesso su base annuale, fino a periodi anche quinquennali per coloro che vengono posti nella cosiddetta « mobilità lunga » ex articolo 6, commi 6 e 7 della legge n. 223 del 1991), che usufruiscono di un reddito a carico degli istituti previdenziali. L'inoccupazione, oltre ad un forte costo personale a carico degli interessati in termini di dequalificazione e perdita di identità sociale, ha altresì un costo rilevante a carico della società sia in termini di costi finanziari diretti, sia in termini di costi occupazionali riflessi, individuabili specificamente nel lavoro irregolare che spesso viene fornito dai lavoratori che godono degli ammortizzatori sociali in oggetto.

Tale considerazione va poi rapportata, sotto un diverso profilo, ad un'altra caratteristica del nostro ordinamento, anch'essa con connotati di stabilità, costituita dall'insufficiente dotazione organica delle amministrazioni locali per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali. La scarsità di risorse umane da parte di comuni e province va ritenuta ormai definita nel loro attuale assetto organizzativo, stante la critica situazione del bilancio statale che da anni (a datare dalla legge finanziaria per il 1983) riduce progressivamente le possibilità di nuove assunzioni, con inevitabili ritardi e disfunzioni nell'assolvimento dei compiti istituzionali di competenza dell'ente locale.

La situazione si presenta quindi caratterizzata, per un verso, da un consistente numero di lavoratori sospesi dall'occupazione e pagati (seppure in misura ridotta rispetto al trattamento in attività di lavoro) dalle collettività, per l'altro verso, da amministrazioni pubbliche che, in mancanza di risorse finanziarie autonome, non hanno il numero di dipendenti necessari per un soddisfacente assorbimento dei propri compiti istituzionali. Con la presente proposta di legge si vogliono sanare entrambe le situazioni che, tutte e due qualificabili di carattere patologico, sembrano poter risolversi l'una attraverso l'altra, consentendosi alle pubbliche amministrazioni di utilizzare i lavoratori che usufruiscono dei predetti istituti della CIG straordinaria e della mobilità (ed altri analoghi). In tal modo, inoltre, si viene a realizzare una effettiva e reciproca solidarietà tra il lavoratore, che gode del sostegno economico della collettività, e la comunità che viene a beneficiare del contributo lavorativo del lavoratore medesimo.

Passando all'illustrazione in dettaglio del testo, l'articolo 1 stabilisce che i lavoratori che fruiscono di trattamento di integrazione salariale straordinaria ed equivalenti, di mobilità e di disoccupazione speciale sono tenuti a svolgere attività lavorativa per conto delle amministrazioni pubbliche; si fa rinvio per tale nozione all'articolo 2 del decreto legislativo n. 29 del 1993. Si precisa poi, in conformità a

quanto disposto all'articolo 9, comma 2, della legge n. 223 del 1991, in materia di lavori socialmente utili, che tale attività deve essere prestata nel comune di residenza o in un luogo da esso distante non più di cinquanta chilometri o comunque raggiungibile in sessanta minuti con mezzi pubblici.

L'articolo 2 detta le procedure per la pratica attuazione dell'obbligo di lavoro.

In particolare, si prevede che nelle liste dei lavoratori in mobilità, di cui all'articolo 66, comma 11, della legge n. 223 del 1991, siano inclusi in un separato elenco, da formarsi con gli stessi criteri, i lavoratori che fruiscono del trattamento di integrazione salariale straordinaria e di quelli ad esso equivalenti. Tali elenchi, formati ed aggiornati dagli uffici regionali del lavoro e della massima occupazione, sono poi trasmessi alle sezioni circoscrizionali per l'impiego.

Le amministrazioni pubbliche, dal canto loro, presentano agli uffici regionali del lavoro i progetti di impiego temporaneo dei lavoratori, che devono essere finalizzati ad obiettivi di carattere straordinario non perseguibili con proprio personale.

Tali progetti devono essere approvati dalla commissione regionale per l'impiego, previo parere tecnico dell'agenzia per l'impiego. L'avviamento al lavoro è disposto dalla commissione circoscrizionale per l'impiego, secondo graduatorie formate per qualifica e per anzianità di iscrizione dei lavoratori.

Allo scopo di non penalizzare eccessivamente il lavoratore, l'amministrazione utilizzatrice è tenuta al rimborso delle spese di trasporto, laddove l'attività di lavoro venga prestata fuori del comune di residenza.

L'articolo 3 detta le regole sullo svolgimento dell'attività lavorativa, stabilendo che essa deve essere prestata secondo un orario articolato di norma su venti ore settimanali e, comunque, nel limite di novanta ore mensili, al fine di consentire una maggiore flessibilità nell'utilizzo del lavoratore. Si fa poi rinvio alle norme sul rapporto di lavoro a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni per

quanto riguarda altri istituti, quali ferie, congedi, eccetera.

Considerate le finalità proprie della cassa integrazione straordinaria e della mobilità, è parso inoltre necessario prevedere che l'obbligo della prestazione lavorativa resti sospeso qualora il lavoratore sia avviato ad iniziative di reimpiego o a corsi di formazione professionale.

Il lavoratore deve essere addetto ad attività non incompatibili con la professionalità e la qualifica posseduta, secondo criteri preventivamente determinati dalla commissione regionale per l'impiego.

Si è ritenuto opportuno stabilire chiaramente che lo svolgimento dell'attività lavorativa in questione non è elemento che concorre in alcun modo all'instaurazione di un rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione interessata e non implica, ovviamente, la perdita o la riduzione del trattamento di integrazione o di mobilità in godimento.

L'amministrazione è tuttavia tenuta ad assicurare il lavoratore contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e a garantire la responsabilità civile verso terzi, anche attraverso forme assicurative.

Per quanto riguarda i doveri e le responsabilità anche disciplinari del lavoratore si fa rinvio alla normativa stabilita per il personale dipendente dell'amministrazione dalla quale il lavoratore è utilizzato.

L'articolo 4 disciplina gli aspetti economici del nuovo istituto. Come si è detto, lo svolgimento dell'attività lavorativa prevista dalla presente proposta di legge, non determina il diritto del lavoratore ad un trattamento economico aggiuntivo rispetto a quello in godimento, salvo il rimborso delle spese di trasporto, qualora l'attività si svolga fuori dal comune di residenza del lavoratore.

Tuttavia, è parso utile prevedere che la pubblica amministrazione possa richiedere di utilizzare il lavoratore per un numero di ore superiore a quello previsto in via generale. In questo caso, il lavoratore deve prestare il suo consenso scritto e l'attività lavorativa aggiuntiva va retribuita in

modo corrispondente con oneri a carico dell'amministrazione stessa, nei limiti delle sue disponibilità di bilancio.

L'articolo 5 disciplina le sanzioni e i ricorsi attivabili in relazione all'istituto proposto.

Innanzitutto, il lavoratore che rifiuti l'avviamento al lavoro o sospenda l'attività decade dal diritto al trattamento di integrazione salariale straordinaria, di mobilità, di disoccupazione speciale in godimento. Il provvedimento di decadenza è adottato dall'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, sulla base degli elementi di fatto comunicati dalla sezione circoscrizionale per l'impiego o dalla pubblica amministrazione; esso è inoltre comunicato all'INPS.

Avverso il provvedimento di decadenza, è ammesso ricorso all'ufficio regionale del lavoro, che decide con provvedimento definitivo entro venti giorni.

Si è inoltre previsto il caso di contestazioni relative al momento iniziale di svolgimento dell'attività lavorativa, riconoscendo al lavoratore la possibilità di ricorrere alla commissione provinciale per l'impiego avverso il provvedimento di avviamento al lavoro della commissione circoscrizionale di cui al comma 6 dell'articolo 2. Ciò previo un tentativo obbligatorio di conciliazione presso la sezione circoscrizionale.

Infine, per regolare i confini dell'istituto che qui si propone con i lavori socialmente utili, disciplinati, da ultimo, dal decreto-legge n. 299 del 1994, si è previsto che tale normativa non si applichi ai lavoratori obbligati alla prestazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, salvo che si tratti di lavoratori che fruiscono della cosiddetta « mobilità lunga », ai sensi dell'articolo 7, commi 6 e 7, della legge n. 223 del 1991.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Soggetti).

1. I lavoratori che fruiscono del trattamento straordinario di integrazione salariale, nonché delle indennità ad esso equivalenti, del trattamento di mobilità e del trattamento speciale di disoccupazione, sono tenuti a svolgere attività lavorativa per conto di amministrazioni pubbliche nel comune di residenza o in un luogo distante dal comune di residenza non più di cinquanta chilometri o comunque raggiungibile in sessanta minuti con mezzi pubblici.

ART. 2.

(Procedure).

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, nelle liste di mobilità previste dall'articolo 6, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223, sono inclusi secondo i criteri ivi previsti, in un separato elenco, i lavoratori che fruiscono del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria e delle indennità ad essa equivalente.

2. L'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione provvede alla predisposizione e all'aggiornamento delle liste dei lavoratori secondo i criteri e le modalità previste dall'articolo 6, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223.

3. L'ufficio regionale del lavoro trasmette copia delle liste dei lavoratori di cui al comma 2 alle sezioni circoscrizionali per l'impiego, provvedendo poi alle necessarie comunicazioni per l'aggiornamento delle stesse liste.

4. Le pubbliche amministrazioni presentano all'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione progetti di im-

piego temporaneo di lavoratori di cui all'articolo 1 per attività di lavoro finalizzate ad obiettivi di carattere straordinario non perseguibili con proprio personale.

5. L'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione trasmette alla commissione regionale per l'impiego i progetti presentati dalle amministrazioni pubbliche. La Commissione regionale per l'impiego, acquisito il parere tecnico di accoglibilità sui progetti dell'agenzia per l'impiego, delibera la loro approvazione.

6. L'avviamento all'attività presso le amministrazioni richiedenti è disposto dalla commissione circoscrizionale per l'impiego, secondo graduatorie appositamente formate per la qualifica dei lavoratori iscritti, sulla base dell'anzianità di iscrizione alle liste.

ART. 3.

(Disciplina della prestazione).

1. I lavoratori sono tenuti alla prestazione lavorativa secondo un orario settimanale articolato di norma su venti ore lavorative e, comunque, nel limite di novanta ore mensili. Per la disciplina di svolgimento della prestazione si applicano le norme sui rapporti di lavoro a tempo determinato presso le amministrazioni pubbliche.

2. L'obbligo della prestazione lavorativa è sospeso qualora i datori di lavoro di appartenenza o la commissione regionale per l'impiego richiamino, previa comunicazione alle amministrazioni pubbliche interessate, i lavoratori per avviarli al lavoro in nuove iniziative di reimpiego, ovvero per consentire ai lavoratori medesimi di partecipare a corsi di formazione professionale.

3. L'attività svolta presso le amministrazioni pubbliche deve essere non incompatibile con la professionalità e la qualifica posseduta dai lavoratori, secondo criteri preventivamente determinati dalla commissione regionale per l'impiego.

4. L'utilizzazione dei lavoratori non concorre in alcuno modo all'instaurazione

di un rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione interessata e non implica la perdita o la riduzione del trattamento di integrazione o di mobilità in godimento.

5. L'amministrazione pubblica che utilizza il lavoratore è tenuta ad assicurarlo contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, secondo le disposizioni del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, nonché a garantire la responsabilità civile verso terzi anche mediante idonee forme assicurative.

6. Durante il periodo di prestazione dell'attività, al lavoratore si applicano le norme sui doveri e sulle responsabilità vigenti per il personale dipendente dall'ente, ivi comprese le sanzioni disciplinari.

ART. 4.

(Trattamento economico).

1. Il lavoratore non ha diritto ad alcun trattamento economico aggiuntivo rispetto a quello in godimento, salvo quanto previsto al comma 2.

2. L'amministrazione pubblica che utilizza i lavoratori è tenuta a rimborsare le spese di trasporto qualora l'attività di impiego previsto si svolga fuori dal comune di residenza.

3. Qualora l'amministrazione pubblica richieda che la prestazione lavorativa venga effettuata per un numero di ore superiore a quello indicato dall'articolo 3, comma 1, il lavoratore ha diritto ad un corrispondente aumento del trattamento economico. In tale caso è necessario il consenso scritto del lavoratore e l'onere finanziario è a carico dell'ente richiedente, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio.

ART. 5.

(Sanzioni e ricorsi).

1. Qualora l'interessato rifiuti l'avvio all'attività presso l'amministrazione pubblica, ovvero sospenda la prestazione

in corso di svolgimento, decade dal diritto al trattamento economico in godimento. A tal fine la sezione circoscrizionale per l'impiego o la pubblica amministrazione presso cui è assegnato il lavoratore effettua le necessarie comunicazioni all'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione che emana il provvedimento di decadenza dal beneficio, nonché alla competente sede provinciale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

2. Avverso il provvedimento di avviamento al lavoro di cui all'articolo 2, il lavoratore interessato, esperito entro i successivi dieci giorni un tentativo obbligatorio di conciliazione presso la sezione circoscrizionale per l'impiego, può proporre ricorso alla commissione provinciale per l'impiego nel termine di dieci giorni dalla conclusione del procedimento conciliativo.

3. Avverso il provvedimento di decadenza dal trattamento previsto al comma 1 è ammesso ricorso all'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione, che decide con provvedimento definitivo entro venti giorni.

ART. 6.

(Lavori socialmente utili).

1. Le disposizioni di cui dall'articolo 14 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, non si applicano ai lavoratori di cui all'articolo 1 della presente legge, ad eccezione di coloro che usufruiscono dei benefici di cui all'articolo 7, commi 6 e 7 della legge 23 luglio 1991, n. 223.