

DISEGNO DI LEGGE N. 2243

Audizione del 14 settembre 2010

Osservazioni della Confederazione UIL

Non certo da oggi, la UIL ritiene che tra le condizioni di sviluppo di un paese ad economia complessa vi siano l'efficacia e l'efficienza della Pubblica Amministrazione, la qualità e quantità dei servizi che essa è chiamata a prestare a cittadini ed imprese e la accessibilità di tali servizi, intendendo con tale termine l'insieme di condizioni tali da consentire l'utilizzo di tali servizi.

Il raggiungimento di uno standard di servizi pubblici comparabile con quello dei competitor europei è ancor più importante nella situazione economica in cui si trova il Paese.

Tale convinzione ci ha portato ad assumere nel tempo impegni e compiere atti positivi anche coraggiosi che riguardavano noi ed i nostri rappresentati, quei lavoratori del pubblico impiego che rappresentano una fondamentale componente della Pubblica Amministrazione.

La stessa convinzione ci ha visto – ad esempio - fin dal '93 volere con forza la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico quale preconditione necessaria per un'efficientazione del sistema pubblico.

Più recentemente, siamo stati in prima fila nell'impegnare il Governo Prodi e l'allora Ministro Nicolais con la sottoscrizione del "memorandum" che conteneva importanti impegni che, purtroppo, non hanno trovato seguito.

Per questo abbiamo guardato con attenzione critica, ma – a differenza di altri – non con ostilità al processo riformatore che il Ministro Brunetta ha portato avanti con il decreto 112 (poi legge 133) prima e con il decreto 150 poi.

Dell'azione del Ministro abbiamo apprezzato gli obiettivi e la capacità "gordiana" di affrontare i problemi, anche se non possiamo non criticare la mortificazione dell'insostituibile strumento di condivisione che è rappresentato dalla contrattazione, nonché l'adozione centralistica di strumenti che dovrebbero risultare incentivanti e, nei fatti, risulteranno costituire lacci e laccioli per le capacità manageriali che la Pubblica Amministrazione dovrebbe mettere in campo.

A fianco, non si può non rilevare con preoccupazione che, ancora una volta non solo non si investono risorse sull'efficienza della macchina pubblica, ma anzi se ne sottraggono.

Partendo da queste premesse, la UIL non può che guardare con favore ad ogni intervento legislativo che si ponga l'obiettivo di facilitare l'accesso e l'utilizzazione dei pubblici servizi.

Analogo approccio avemmo, ad esempio, nei confronti del atto senato 847 "delega al governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico".

E' con spirito costruttivo, quindi, che di seguito si riportano alcune osservazioni al testo del Disegno di Legge 2243:

- In termini generali e complessivi, riteniamo di sottolineare come quello della semplificazione dei rapporti con la Pubblica amministrazione sia un tema che ha già trovato parziale accoglienza in numerose norme a ciò dedicate ed in un numero ancora maggiore di norme specifiche e di settore. Questo ci fa ritenere che sarebbe utile che il provvedimento in esame, introducesse all'interno delle deleghe il mandato al Governo a ricondurre l'intera materia ad una sorta di "testo unico dell'accesso ai servizi pubblici", al quale sarebbe – ad avviso della UIL – più facile ancorare anche il mandato a Regioni ed Enti locali a recepire nei propri ordinamenti i principi dell'intera materia. E', questa, una questione assai rilevante,

considerato che il 75 per cento c.a dei servizi a cittadini ed imprese è erogato dalle Amministrazioni Locali ai vari livelli. Analogamente, vista la recente e non sempre omogenea produzione normativa in materia di lavoro pubblico, riteniamo che sarebbe importante che analogo delega venisse conferita in modo più ampio di quanto all'art. 43.

- Un'altra questione su cui vogliamo richiamare l'attenzione del legislatore è quella relativa alla sempre crescente quantità di servizi – anche d'istituto – che le Pubbliche Amministrazioni erogano in via indiretta, con il ricorso a forme di esternalizzazione esasperata e, soprattutto, attraverso l'affidamento a soggetti privati controllati e non. Altrettanto significativa è la mole di servizi erogati da soggetti fino in fondo privati. Poiché tali servizi incidono con particolare rilevanza sulla vita di cittadini ed imprese, andando, ad esempio, dalla raccolta dei rifiuti all'esazione dei tributi, dalla rete di trasporto alla gestione del sistema postale, ci pare importante che anche lo standard e la qualità di tali servizi sia monitorata e regolamentata in modo omogeneo dal legislatore.

- L'apprezzabile processo di semplificazione burocratica su molte materie, riteniamo dovrebbe essere accompagnato da un rinvio esplicito al sistema sanzionatorio – anche quello già vigente per i comportamenti omissivi, elusivi o fraudolenti nelle stesse materie – per evitare che passi un segnale che confonda una semplificazione con una liberalizzazione selvaggia.

- Ancora in termini generali, nell'apprezzare il sempre più diffuso ricorso ai processi di informatizzazione anche nell'accesso ai servizi e nel colloquio delle Amministrazioni con gli utenti, la UIL non può, però, non sottolineare come sia importante tener conto che nel Paese sussistono fasce deboli, poco predisposte all'uso dello strumento informatico. Si tratta, soprattutto, dei nuovi cittadini e di importanti fasce di anziani e pensionati, ma non solo, nei confronti dei quali il processo di informatizzazione deve tener conto per evitare ogni possibilità di involontaria esclusione *de facto* dall'accesso.

- Molte delle norme prevedono processi di adeguamento strutturale ed operativo delle diverse amministrazioni, cui sono evidentemente connessi anche processi di formazione coerente delle risorse umane, che debbono essere compiuti in invarianza di spesa. Poiché la recente Manovra finanziaria ha tagliato del 50 per cento le spese destinate alla formazione, oltre a numerosi altri tagli ai bilanci delle Pubbliche Amministrazioni, la UIL ritiene che il disegno di legge 2243 debba intervenire investendo risorse specifiche – aggiuntive a quelle al momento disponibili – finalizzate esclusivamente ai processi di formazione destinati a rendere esigibili le prescrizioni che il disegno stesso formula.

- Nello specifico del testo, vogliamo formulare solo poche considerazioni relative ad alcune questioni specifiche:

- **l'art. 7** prevede che il rilascio delle cartelle cliniche in forma cartacea avvenga dietro pagamento di un ticket, il cui ammontare, per altro, è lasciato all'autonoma decisione dell'Amministrazione rilasciante. Ad avviso della UIL, tale norma configura un aggravio di fatto della spesa sanitaria, soprattutto per le fasce più deboli che, in quanto tali hanno maggiori difficoltà all'utilizzo della cartella clinica in forma digitale;
- **l'art. 12** modifica da tre a quindici giorni le condizioni di inabilità al lavoro che comportano l'obbligo di dare notizia all'autorità locale di pubblica sicurezza dell'infortunio sul lavoro. Anche comprendendo le motivazioni che muovono ad un ripensamento di tali termini, alla UIL pare che quello di quindici giorni sia un dato eccessivamente ampio che rischia di coprire eventi di rilevante gravità che potrebbero anche configurarsi come causati da inadempienze anche penali nei sistemi di sicurezza. La UIL ritiene che la consapevolezza dell'obbligo di denuncia di tutte le situazioni di infortunio sul lavoro costituisca – per i datori di

lavoro - un deterrente dal porre in atto comportamenti elusivi delle norme sulla sicurezza.

- **l'art. 12** modifica l'articolo 56 del DPR 1124 del 1965, introducendo, ad avviso della UIL, una forte riduzione delle capacità d'intervento inquirente o sanzionatorio "d'ufficio" da parte della magistratura, con il rischio conseguente di un abbassamento delle cautele preventive dei datori di lavoro e con una potenziale crescita del contenzioso ad iniziativa di parte, con le ulteriori difficoltà connesse all'intrinseca debolezza della "parte" rappresentata dai lavoratori.
- **l'art. 35** reintroduce il giuramento dei pubblici dipendenti. La UIL considera con favore tale norma, che dovrebbe rappresentare il simbolo di riacquisizione della dignità di status di cui gli ultimi anni di campagna mediatica li ha privati.
- **l'art. 36** rischia, a parere della UIL, di ridurre "l'esecuzione di servizi di cura e assistenza alla persona e di sostegno alla famiglia" escludendo la possibilità del ricorso alla somministrazione di lavoro nei settori produttivi pubblici, che, per altro, debbono far fronte ad una cronica carenza di personale dovuta al blocco del turno-over.
- **l'art. 37** non trova favorevole la UIL. Non solo occorre ricordare che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha già al proprio interno una quantità di comandati pari al personale di ruolo, ma anche perché le necessità cui il testo lega i comandi da effettuare appaiono incompatibili con la funzione del comando che, *ope legis*, deve essere finalizzato ad esigenze temporanee cui non si può far fronte con le risorse interne e deve prevedere il passaggio del know how al personale ruolo.
- **l'art. 38** a parere della UIL rappresenta una contraddizione con gli intenti semplificatori del disegno di legge 2243, in quanto pone in capo alle decine di migliaia di amministrazioni pubbliche un obbligo – sanzionato – di trasmissione di un dato il cui utilizzo è circoscritto alla redazione di statistiche mensili non destinate a produrre effetti *in re*, il cui utilizzo concreto appare assai improbabile. Un termine più ampio (semestre?) appare meno oneroso e comunque utile ai rilevamenti statistici.
- **Art. 41 – 42** la UIL ritiene che tale importante materia debba essere meglio raccordata con altra normativa esistente, a partire dal titolo II del d. lgs 150/09. Di particolare rilevanza, per la UIL, appare la necessità di meglio definire la natura e gli ambiti (a partire dal rapporto con Regioni ed E.LL.) dell'attività di vigilanza che tali articoli assegnano alla Commissione di cui all'art. 13 del d. lgs 150/09, mutando sostanzialmente le potestà finora attribuite alla Commissione stessa. La norma potrebbe costituire utile occasione per una valutazione e rimozione delle cause che, ad un anno dalla sua istituzione, di fatto hanno reso assai poco visibile l'azione importante della Commissione stessa.



Servizio Sviluppo Sostenibile Agricoltura Cooperazione

Osservazioni in merito agli artt. 12 e 14 del Disegno di Legge 2243

Art. 12 comma 1 lettera a)

Modifica il Tu sull'assicurazione obbligatoria prevedendo che la comunicazione da parte del datore di lavoro all'autorità locale di pubblica sicurezza, prevista dall'art. 54 del Dpr 1124/65 venga fatta non più in caso di "inabilità al lavoro per più di tre giorni", a seguito di infortunio sul lavoro, ma con inabilità "per più di 15 giorni".

La riflessione in merito a questa modifica deve tenere conto che l'azione giudiziaria conseguente, avviene, a querela della persona offesa, secondo le disposizioni dell'art. 582 del CP: "Se la malattia ha una durata non superiore ai **venti giorni**".

Quindi la modifica non interviene sull'azione d'ufficio della magistratura, che scatta dopo i venti giorni, ma limita la mole di informazioni ricevute dal magistrato, e le comunicazioni da parte dell'impresa che a questo punto è tenuta solo a comunicare all'INAIL le malattie superiori di tre giorni (art. 53 T.U.).

Art. 12 comma 1 lettera b)

La modifica introdotta prevede che la comunicazione all'organo di vigilanza (nel testo del Dpr 1124/65 "direzione provinciale del lavoro"), in caso di lesioni che abbiano comportato la morte o l'inabilità superiore ai trenta giorni, non venga più fatta dalla autorità di Pubblica sicurezza ma direttamente dall'Ente assicuratore.

La riflessione in merito a questa modifica deve tenere conto che il nuovo soggetto chiamato ad operare (l'Inail) e l'organo di vigilanza sono entrambi componenti del Sistema informativo nazionale per la prevenzione che si sta costituendo sulla base delle disposizioni del D.Lgs 81/2008 art. 8; sistema informativo nato da Accordo della conferenza Stato Regioni (2007) e che è già per alcuni tasselli importanti operativo e di cui è prossima l'emanazione del Decreto istitutivo.

Con l'attivazione del SINP, essendo i due soggetti INAIL e organo di sorveglianza in continua diretta comunicazione, dovrebbe essere più agevole il flusso delle informazioni.

Art. 14 c.1

La modifica del comma 5 dell'art. 53 del D.Lgs. 81/2008 prevede il rinvio al 31/12/2010 delle misure relative alla "eventuale eliminazione ovvero alla tenuta semplificata della documentazione...rilevante in materia di salute e sicurezza".

Questo rinvio è obbligato, stante l'avvenuta scadenza del termine originariamente previsto, e non ci trova in disaccordo non essendo avvenuta alcuna discussione e confronto in merito né direttamente con le parti sociali, né in ambito della Commissione consultiva salute e sicurezza sul lavoro.

Art. 14 c.2

La modifica del comma 6 dell'art 53 del D.Lgs. 81/2008 prevede l'abolizione del Registro infortuni.

La questione in questo caso ci preoccupa e non ci trova d'accordo perché tale abolizione era nel D. Lgs. 81 subordinata all'entrata in vigore del sistema informatizzato di registrazione gestito dall'Inail, la cui attivazione non ancora avvenuta e in merito alla quale non sono note delle scadenze prossime.

Si abolisce quindi uno strumento importante per la verifica del fenomeno infortunistico e per elaborare soluzioni aziendali basate sulla verifica di quanto avvenuto, senza sostituirlo con niente.