

Documento dell'Unione Generale del Lavoro di analisi del disegno di legge 1338, contenente delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro

Audizione del 16 luglio 2019, presso la 11^a Commissione del Senato

Considerazioni generali

Il disegno di legge 1338 si presta ad una serie di considerazioni di ordine formale e sostanziale.

Il Governo, come anticipato dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, Giuseppe Conte, pone particolare attenzione ad una serie di interventi normativi volti a semplificare, regolare e riorganizzare il sistema normativo al fine di arrivare ad un quadro complessivo più organico e di facile lettura ed applicazione da parte della amministrazione pubblica e dei privati cittadini.

In questo scenario si inserisce il disegno di legge 1338, il quale, appunto, interviene sulle norme che regolano il lavoro, in ragione di una serie di criteri e principi generali e specifici, indicati nei commi 2 e 3 dell'articolo 1.

L'obiettivo dichiarato, vale a dire creare un sistema organico delle disposizioni in materia di lavoro, è sicuramente condivisibile; ciò che, però, ancora manca nel presente disegno di legge è la fase del confronto con le parti sociali, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni datoriali, le quali possono e debbono intervenire nell'evidenziare le criticità esistenti e nel trovare una soluzione efficace ed efficiente.

Il comma 7, sempre dell'articolo 1, prevede la possibilità che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali istituisca delle apposite commissioni per la redazione degli schemi di decreti legislativi, senza peraltro specificare la composizione delle commissioni stesse.

Proprio per favorire la condivisione degli obiettivi e il perseguimento di risultati utili al sistema delle imprese e nell'interesse dei lavoratori e delle lavoratrici, detto comma 7 andrebbe modificato prevedendo un obbligo di istituzione delle apposite commissioni con la presenza delle organizzazioni sindacali e delle associazioni datoriali.

Se non così non fosse, allo stato attuale l'unico possibile momento di confronto arriverebbe in occasione dell'iter parlamentare, stante il fatto che le competenti commissioni di Senato e Camera dei deputati sono solite prevedere in queste occasioni delle audizioni informali.

Premesso ciò, si formulano una serie di osservazioni, rimandando al documento per l'analisi dell'intero disegno di legge.

Lo strumento della delega è di norma impiegato nel processo di revisione di norme già esistenti, per dare alle stesse la necessaria armonizzazione.

Conseguentemente, nulla si osserva in merito allo strumento, anche se andrebbe fatta una valutazione sulla durata della delega medesima, la quale potrebbe anche essere ridotta a 18 mesi, così da assicurare una più rapida entrata in vigore delle norme riviste, con possibili benefici per i lavoratori e le imprese.

Il disegno di legge 1338, in secondo luogo, si pone come obiettivo quello di rendere più chiari i principi regolatori, verosimilmente con interventi mirati su un pacchetto di decreti legislativi, dal decreto legislativo 276/2003 ai decreti attuativi del cosiddetto Jobs act, la legge 183/2014.

In questo senso, si evidenziano almeno due casi nei quali sarebbe utile un intervento del legislatore, così da ridurre i margini di incertezza che alimentano il contenzioso nel mondo del lavoro.

Il riferimento è al decreto legislativo 23/2015, il quale ha introdotto il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, apportando delle modifiche all'articolo 18 della legge 300/1970, relativo alla tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo.

Il primo elemento di forte dubbio interpretativo è nella trattazione della nullità del licenziamento perché discriminatorio o perché riconducibile ad una serie di casi di nullità previsti dalla legge.

L'articolo 18 della legge 300/1970 esplicita in maniera chiara la nullità del licenziamento intimato in concomitanza di matrimonio, in violazione delle norme a tutela della maternità e della paternità o negli altri casi di nullità previsti dalla legge.

L'articolo 2 del decreto legislativo 23/2015 si limita genericamente a richiamare gli altri casi di nullità previsti dalla legge, senza citare né il licenziamento avvenuto in caso di matrimonio o in violazione delle norme a tutela della maternità e della paternità.

Il disegno di legge 1338, già per come è formulato oggi, permetterebbe al Governo di intervenire sul punto, superando un dubbio interpretativo che era stato evidenziato in occasione della presentazione dello schema di decreto legislativo che ha poi portato al decreto legislativo 23/2015.

Legge 300/1970 e decreto legislativo 23/2015 divergono sensibilmente rispetto alla fattispecie del licenziamento disciplinare, con l'articolo 18 che rimanda alle previsioni dei contratti collettivi o dei codici disciplinari e l'articolo 3 del decreto attuativo della legge 183/2014 che non prevede che il giudice possa rifarsi agli stessi, generandosi così una situazione tale per cui casi simili sono poi trattati in maniera difforme soltanto perché riferiti ad un lavoratore assunto prima o dopo la data del 7 marzo 2015.

L'attuale formulazione del disegno di legge 1338 non sembra permettere un intervento del Governo, anche se la delega parla di interventi formali e sostanziali; di certo, si evidenzia la necessità di un chiarimento, visto che si segnalano casi nei quali il giudice ha comunque preso a riferimento il contratto collettivo per la corretta applicazione della massima sanzione del licenziamento.

Rispetto ai criteri e ai principi generali indicati all'articolo 1, comma 2, sarebbe utile chiarire fin da subito quali sono i codici e i testi unici di settore già esistenti sui quali il Governo può intervenire, così come è

opportuna una valutazione attenta sul coordinamento delle norme nazionali con la disciplina europea di settore con l'obiettivo di salvaguardare eventuali disposizioni di maggiore vantaggio e tutela per i lavoratori e le lavoratrici.

Il comma 3 detta i principi e i criteri direttivi specifici.

La valorizzazione dell'apprendistato quale strumento contrattuale utile per l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro passa dalla semplificazione, ma anche da politiche di sostegno coerenti.

La previsione di una decontribuzione generalizzata a favore di tutti i lavoratori a prescindere dall'età, ad esempio, disincentiva le imprese ad assumere giovani con il contratto di apprendistato, il quale, se da una parte presenta delle importanti agevolazioni, dall'altra obbliga l'impresa stessa a formare il neo assunto, oltre ad una serie di adempimenti formali visti dall'impresa come costo e non come investimento. In questo senso, l'attenzione dovrà essere riposta più sugli aspetti sostanziali che su quelli meramente burocratici, anche attraverso un coinvolgimento attivo delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Coinvolgimento e coordinamento istituzionale che si rende necessario pure per gli altri aspetti oggetto di delega, dai servizi per l'impiego ai sistemi informativi, passando per le politiche per il lavoro, le attività di monitoraggio, l'accessibilità ai dati e la semplificazione della modulistica.

Interessante la previsione che il costo derivante dall'introduzione di oneri regolatori, se non compensato da una riduzione di egual valore, si qualifica come onere fiscalmente detraibile, limitando così un possibile impatto negativo sulle imprese.

Il Governo chiede inoltre una delega ad intervenire sull'Agenzia nazionale per le politiche attive, su Anpal servizi e sull'Inapp.

In questo caso, l'obiettivo è doppio. Da una parte, si tratta di migliorare l'efficacia e l'efficienza di un sistema di servizi che, nel nostro Paese, funziona ancora al di sotto delle proprie potenzialità; dall'altra, si tratta di superare un fenomeno, quello della precarizzazione del personale dedicato, che mal si coniuga con la mission degli Istituti di valutare i processi in atto nel mondo del lavoro.

L'ultima considerazione rimanda alla clausola di salvaguardia finanziaria prevista all'articolo 2 del disegno di legge 1338.

La portata degli interventi ipotizzata al comma 3 dell'articolo 1 lascia immaginare che in non tutti i casi sarà facilmente raggiungibile l'obiettivo di una riforma a costo zero.

Analisi dell'articolato

Articolo	Contenuto	Osservazioni
<p>Articolo 1, comma 1 – Delega al governo per la semplificazione e il riassetto in materia di lavoro</p>	<p>Il Parlamento delega il Governo ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati a creare un sistema organico di disposizioni in materia di lavoro, rendendo più chiari i principi regolatori e costruire un complesso armonico di previsioni.</p>	<p>Lo strumento della legge delega è normalmente impiegato in tale attività legislativa; sul punto, conseguentemente, non si formulano particolari osservazioni. Piuttosto, considerando la finalità, che è condivisibile, una riflessione andrebbe fatta sulla tempistica: l'esercizio della delega è entro due anni, per cui potrebbe anche avvenire prima; si potrebbe, però, prevedere da subito un periodo inferiore, non più di 18 mesi.</p>
<p>Articolo 1, comma 2 – Delega al governo per la semplificazione e il riassetto in materia di lavoro</p>	<p>Il Governo è tenuto ad attenersi a quattro principi e criteri direttivi: a) coordinare ed armonizzare i codici e i testi unici di settore già esistenti, mediante novellazione o revisione, sotto il profilo formale e sostanziale, attraverso delle opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica; b) adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; c) coordinare le norme con la disciplina europea di settore; d) indicare esplicitamente le norme da abrogare</p>	<p>Il comma 2 indica quelli che sono i principi e i criteri direttivi. In primo luogo, si osserva che la legge delega preveda un intervento su codici e testi unici di settore già esistenti; il Governo quindi non può produrre nuovi atti normativi, ma limitarsi a correggere e a rivedere atti già vigenti. La norma non esplicita quali siano, però; verosimilmente l'intervento dovrebbe concentrarsi principalmente sui decreti legislativi 276/2003 e 81/2015, anche se il richiamo ai testi unici di settore è oggettivamente ampio. Un intervento sul linguaggio normativo è utile per favorire un approccio chiaro e trasparente alle norme; naturalmente, l'adeguamento, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo non possono portare ad una revisione sostanziale della norma che è cosa diversa e, per questo, oggetto di apposita delega. Il principio indicato alla lettera c) deve essere oggetto di attenta ed opportuna valutazione con le parti interessate, in quanto la disciplina europea di settore può e deve essere calata nel settore stesso, tenendo conto di quelle che sono le caratteristiche del nostro sistema. In nessun caso, l'adozione di una qualsiasi disciplina europea di settore dovrebbe significare una riduzione delle tutele e delle garanzie per i lavoratori italiani. In un'ottica di semplificazione e trasparenza normativa, è assolutamente condivisibile ed utile la previsione di indicazione esplicita delle norme da abrogare.</p>
<p>Articolo 1, comma 3</p>	<p>Il comma 3 indica i principi e i criteri</p>	<p>Il comma 3 indica i principi e i criteri</p>

<p>– Delega al governo per la semplificazione e il riassetto in materia di lavoro</p>	<p>direttivi specifici cui il Governo è chiamato ad attenersi: a) sull'apprendistato, fermo restando il rispetto delle finalità formative, semplificare gli adempimenti in capo al datore di lavoro; b) razionalizzare funzioni e compiti amministrativi sui servizi per l'impiego, collocamento mirato e politiche del lavoro in capo al Ministero del lavoro, nel rispetto del riparto delle competenze con regioni e province autonome; c) razionalizzare il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, il sistema informativo della formazione professionale e le comunicazioni telematiche attraverso standard uniformi, nel rispetto del riparto delle competenze con regioni e province autonome; d) valorizzare la funzione di monitoraggio del Ministero sulle prestazioni erogate, anche attraverso la realizzazione del fascicolo elettronico del lavoratore e l'integrazione e lo scambio di dati fra amministrazioni e soggetti pubblici e privati; e) razionalizzazione e riorganizzazione enti che svolgono compiti in materia di servizi per l'impiego, politiche per il lavoro e analisi delle politiche pubbliche; f) eliminare i livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa europea, salvo loro perdurante necessità; g) prevedere l'obbligo per le amministrazioni di rendere conoscibili e accessibili le informazioni, i dati da fornire e la relativa modulistica; h) prevedere che il costo derivante dall'introduzione di oneri regolatori (esclusi quelli che costituiscono livelli minimi per l'attuazione della regolazione europea), se non compensato con riduzione di eguale valore, sia qualificato di regola come onere fiscalmente detraibile.</p>	<p>specifici, da leggersi in coerenza e in aggiunta rispetto a quelli più generali indicati al comma 2. La semplificazione degli adempimenti in capo dal datore di lavoro in materia di apprendistato può essere utile per rilanciare lo strumento regolato dal decreto legislativo 81/2015. In particolare, il tema della formazione è da sempre fortemente divisivo, all'interno del mondo imprenditoriale, come anche fra le stesse regioni, con modalità di esplicazione spesso diverse. Si tratta di un punto sul quale è importante trovare un equilibrio con le regioni e le province autonome. L'apprendistato, però, si rilancia anche con politiche coerenti e con una azione di promozione delle parti sociali verso quello che rimane lo strumento principale per l'ingresso di giovani (o per il reingresso degli adulti in mobilità) nel mondo del lavoro. Le lettere b) e c) incrociano alcune competenze concorrenti con le regioni, per cui l'attività di razionalizzazione sui servizi per l'impiego, il collocamento mirato, le politiche per il lavoro, il sistema informativo unitario delle politiche per il lavoro, il sistema informativo della formazione professionale e le comunicazioni telematiche deve avvenire attraverso l'adozione di un percorso condiviso con le regioni stesse e le parti sociali. Sui vari aspetti sono intervenuti in tempi più o meno recenti diversi decreti legislativi. Il Capo I del decreto legislativo 151/2015 ha rivisto, nello specifico, le norme in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità, premiando le assunzioni nominali in luogo dell'utilizzo delle graduatorie; lo stesso decreto legislativo ha dettato alcune norme in materia di costituzione e gestione del rapporto di lavoro. Sui sistemi informativi, è invece intervenuto il decreto legge 4/2019, con l'articolo 7 che ha superato un limite che finora aveva penalizzato l'attività ispettiva, vale a dire la possibilità di accesso alle banche dati Inps da parte degli ispettori del lavoro. Per quanto attiene al fascicolo</p>
---	---	--

		<p>elettronico del lavoratore, esso è disciplinato dall'articolo 14 del decreto legislativo 150/2015. Se oggi il Governo torna a chiedere una delega in materia, è perché larga parte delle misure indicate non hanno poi trovato concreta applicazione pratica. Le lettere d) ed e) sono strettamente connesse, laddove richiamano l'attività di monitoraggio posta in essere direttamente o per il tramite di enti, agenzie od altro da parte del Ministero del lavoro. L'avvio di Anpal è stato oggettivamente farraginoso, con un cambio della governance in corso e con una difficoltà ad incidere in maniera efficace ed efficiente sul sistema. Su Anpal Servizi pesa ancora la questione del personale precario, come pure su Inapp, eredi rispettivamente di Italia Lavoro e Isfol. Di certo, un processo di razionalizzazione di compiti e funzioni dovrà tener conto delle esperienze di questi anni e, soprattutto, valutare correttamente la posizione del personale dipendente. Sui livelli di regolazione, è utile un confronto per individuare i casi particolari, mentre il criterio di cui alla lettera g) detta un principio assolutamente condivisibile, in quanto richiama le amministrazioni alla trasparenza che, letto dal versante delle imprese, vuol dire ridurre i costi complessivi di gestione. Interessante ed innovativo il criterio indicato alla lettera h), per effetto del quale il maggiore onere regolatorio, se non compensato e se non derivante da altri obblighi europei, è sempre da considerarsi quale onere fiscalmente detraibile. In questo modo, si pone un limite all'incremento di costi indirettamente connessi al costo del lavoro, uno dei grandi temi di dibattito nell'opinione pubblica.</p>
<p>Articolo 1, comma 4 – Delega al governo per la semplificazione e il riassetto in materia di lavoro</p>	<p>I decreti legislativi sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro della pubblica amministrazione e del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia. Gli schemi di decreti sono inviati alla Conferenza permanente, poi al Consiglio di Stato e</p>	<p>Si tratta dell'iter di legge previsto di norma per l'approvazione dei decreti legislativi. Non è previsto in maniera esplicita un confronto con le parti sociali, il quale sarebbe possibile già in fase di definizione degli stessi e non solo successivamente, laddove le commissioni parlamentari competenti intendessero</p>

	quindi alle Camere per il parere di legge da rendere entro 45 giorni. È possibile una estensione del periodo della delega. Il Governo può non conformarsi al parere delle Camere.	effettuare delle audizioni informali sulle opinioni delle parti sociali sugli stessi schemi di decreti delegati.
Articolo 1, comma 5 – Delega al governo per la semplificazione e il riassetto in materia di lavoro	Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, delle disposizioni integrative e correttive, nel rispetto della procedura e dei principi generali.	Lo strumento del decreto integrativo e correttivo è di norma utilizzato laddove il Governo interviene su delega del Parlamento, anche per superare eventuali criticità che dovessero presentarsi all'indomani dell'entrata in vigore dei decreti legislativi.
Articolo 1, comma 6 – Delega al governo per la semplificazione e il riassetto in materia di lavoro	Con riferimento alle materia con competenza esclusiva, il Governo adotta le misure regolamentari di attuazione o esecuzione adeguandole alla nuova disciplina.	Il riferimento è ai vincoli previsti dall'articolo 117, comma 2, lettera m), sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.
Articolo 1, comma 7 – Delega al governo per la semplificazione e il riassetto in materia di lavoro	Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali può istituire delle apposite commissioni per la redazione degli schemi dei decreti legislativi. La partecipazione alle commissioni non comporta oneri aggiuntivi.	Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali può e non deve istituire delle commissioni. Si tratta di un primo punto dirimente, che si affianca ad un secondo, relativo alla composizione stessa di queste commissioni. Non è infatti immediatamente chiaro se si tratta di commissioni interne o di commissioni di esperti esterni, aperte o meno alla partecipazione della parti sociali. Considerando che l'elemento del confronto non è previsto, si potrebbe recuperare proprio all'interno di queste commissioni che, a quel punto, dovrebbero essere istituite, superando l'elemento opzionale.
Articolo 1, comma 8 – Delega al governo per la semplificazione e il riassetto in materia di lavoro	Sono fatte salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano.	Si tratta di una clausola che salvaguarda le potestà legislative attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano.
Articolo 2 – Disposizioni finanziarie e finali	Dall'attuazione delle deleghe non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per cui le amministrazioni provvedono eventualmente attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali. In caso di mancata compensazione, i decreti entreranno in vigore soltanto dopo l'indicazione della relativa copertura, compresa la legge di bilancio.	L'articolo 2 introduce una clausola di salvaguardia finanziaria. In linea di principio, pensare delle riforme a costo zero è sempre complesso.

	Legge e decreti attuativi entrano in vigore il giorno successivo alla loro pubblicazione in Gazzetta ufficiale.	
--	---	--