

Schema di decreto legislativo recante disposizioni volte a razionalizzare e semplificare le procedure e gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese, nonché altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità (A.G. n. 176)

Relatore: Maurizio Sacconi

PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo in esame (n.176), predisposto in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 3-7 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, detta norme volte a razionalizzare e semplificare le procedure e gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese, nonché altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità.

Gli ampi criteri di delega consentono al legislatore delegato consistenti margini di intervento a fini di semplificazione e di razionalizzazione in una delle materie più segnate dalla complessità della regolazione. La tutela di fondamentali interessi afferenti alla persona che lavora non si deve realizzare necessariamente con la moltiplicazione degli adempimenti da parte del datore di lavoro ma, in considerazione delle nuove tecnologie tra loro agevolmente interoperabili, soprattutto attraverso la evoluzione delle funzioni pubbliche e l'incoraggiamento di forme di responsabilità sociale delle imprese. La tutela del lavoratore, anche per i primari profili della sicurezza, si produce ben di più creando una sostanziale tensione al risultato di ambienti sicuri piuttosto che mediante la inibizione di sanzioni connesse a violazioni formali. E in ogni caso il legislatore deve sempre ricordare la varietà dei datori di lavoro, dalla famiglia all'organizzazione più sofisticata, dei lavori, da quelli più elementari a quelli più professionali, dei luoghi in cui si realizzano, dalla abitazione del lavoratore all'industria 4.0. E a diversità di condizioni non possono corrispondere omogeneità di regole e di adempimenti. La relazione allo schema di decreto in oggetto segnalerà quindi, in particolare, ove la volontà semplificatoria possa tradursi in maggiore complicazione, le integrazioni che possono rafforzare il conseguimento dell'obiettivo dichiarato, gli ulteriori ambiti di riregolazione in coerenza con i principi e i criteri di delega. Il relatore vuole così sollecitare Commissione e Governo ad un impegno maggiore per contemperare le ragioni connesse alla tutela del lavoro con quelle relative alla semplicità della gestione del rapporto di lavoro così da incoraggiare la propensione ad assumere, ferma restando la qualità del lavoro e dell'ambiente in cui si svolge. Le norme di questo decreto dovranno correlarsi con quelle già prodotte con il provvedimento dedicato al riordino dei rapporti di lavoro nelle prospettive di un Testo Unico semplificato.

IL PROVVEDIMENTO

Il provvedimento si compone di **tre Titoli**, per un totale di **43 articoli**. Il **Titolo I (articoli da 1 a 22)**, recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure e degli adempimenti, nonché per la revisione del regime delle sanzioni, si compone di tre Capi, relativi all'**inserimento mirato delle persone con disabilità (Capo I, articoli 1-13)**, alla semplificazione

e razionalizzazione in materia di **costituzione e gestione del rapporto di lavoro (Capo II, articoli 14-19)** e alla **semplificazione e razionalizzazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro (Capo III, articoli 20-22)**. Il **Titolo II (articoli da 23 a 42)**, composto di **due Capi**, reca disposizioni in materia di **rapporto di lavoro (Capo I, articoli 23-26)** e **pari opportunità (Capo II, articoli 27-42)**. Il **Titolo III (articolo 43)** dispone in ordine **all'entrata in vigore del provvedimento**.

INSERIMENTO MIRATO DELLE PERSONE CON DISABILITA'

Il **Capo I del Titolo I (articoli 1-13)** è volto principalmente a razionalizzare la disciplina del **collocamento mirato** delle persone con **disabilità (articoli 1-11)**. Inoltre il provvedimento modifica alcune disposizioni concernenti le persone **prive della vista (articoli 12-13)**. L'**articolo 1** **demanda** ad uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali la **definizione delle linee guida in materia di collocamento mirato** delle persone con disabilità, sulla base di una serie di seguenti principi quali, in particolare, la promozione di una **rete integrata con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, nonché con l'INAIL**, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, ai fini dell'accompagnamento e il supporto della persona con disabilità e di favorirne l'inserimento lavorativo; la promozione di accordi territoriali con soggetti operanti nel sociale; l'analisi delle **caratteristiche** dei posti di lavoro da assegnare ai disabili, anche con riferimento agli accomodamenti ragionevoli che il datore di lavoro è tenuto ad adottare; l'istituzione di un **responsabile dell'inserimento lavorativo** nei luoghi di lavoro; l'individuazione di **buone pratiche di inclusione lavorativa** dei disabili. L'**articolo 2** prevede che la disciplina sul collocamento mirato si applichi anche alle persone con **capacità di lavoro ridotta**, in occupazioni confacenti alle proprie attitudini, in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo. L'**articolo 3** interviene sulla disciplina sulle **quote di riserva** eliminando le previsioni che attualmente **subordinano all'effettuazione di nuove assunzioni** l'obbligo di assunzione dei disabili posto a carico di taluni datori di lavoro (cd. regime di gradualità). L'**articolo 4** introduce l'**obbligo di computare** nella quota di riserva i lavoratori, già disabili prima della costituzione del rapporto di lavoro (anche se non assunti tramite il collocamento obbligatorio), nel caso in cui abbiano una riduzione della capacità lavorativa **superiore al 60%**. L'**articolo 5** modifica la disciplina sulle **sospensioni, esclusioni ed esoneri parziali** dagli obblighi previsti dalla normativa. *In particolare, si interviene sull'articolo 5 della legge 12 marzo 1999 n. 68, che al comma 3 prevede che "I datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici che, per le speciali condizioni della loro attività, non possono occupare l'intera percentuale dei disabili, possono, a domanda, essere parzialmente esonerati dall'obbligo dell'assunzione, alla condizione che versino al Fondo regionale per l'occupazione dei disabili di cui all'articolo 14 un contributo esonerativo per ciascuna unità non assunta, nella misura di lire 25.000 per ogni giorno lavorativo per ciascun*

lavoratore disabile non occupato". L'**articolo 6** interviene sulle **modalità delle assunzioni obbligatorie**. L'**articolo 7** individua nei **servizi per il collocamento mirato** nel cui ambito territoriale si trova la residenza del soggetto interessato, gli organismi preposti alla tenuta dell'**elenco** in cui sono iscritte le persone con disabilità che risultino disoccupate; allo stesso tempo si introduce la **possibilità** per gli stessi soggetti, di iscriversi nell'elenco di **altro servizio** nel territorio dello Stato, previa cancellazione dall'elenco in cui era precedentemente iscritto. L'**articolo 8** interviene sulla disciplina relativa alla **richiesta di avviamento** al lavoro per l'assunzione di lavoratori disabili, prevedendo, in particolare, la costituzione, all'interno della Banca dati politiche attive e passive, di una apposita sezione denominata **Banca dati del collocamento mirato**. L'**articolo 9** interviene sulla disciplina delle **convenzioni di inserimento lavorativo** che gli uffici competenti possono stipulare con i datori di lavoro privati soggetti agli obblighi di assunzione o di riserva di posti (cd. soggetti conferenti) e con le cooperative sociali e loro consorzi, le imprese sociali, i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzione (cd. soggetti destinatari)¹. L'**articolo 10** interviene sulle **agevolazioni** previste per i datori di lavoro che assumono persone con disabilità², **incrementandone la misura e limitandone la concessione** ad un periodo di **36 mesi**. L'**articolo 11** modifica alcuni criteri di **destinazione ed erogazione** delle risorse afferenti al **Fondo regionale per l'occupazione dei disabili**. Gli **articoli 12 e 13** sono volti a semplificare il procedimento per il **collocamento obbligatorio dei centralinisti non vedenti**. A tal fine si dispone la **soppressione dell'albo professionale** dei centralinisti telefonici privi della vista, prevedendo che i centralinisti abilitati si iscrivono nell'elenco tenuto dal servizio competente nel cui ambito territoriale hanno la residenza e, a scelta, in un ulteriore ambito territoriale diverso da quello di residenza.

Si segnala che i summenzionati articoli relativi al collocamento obbligatorio (articoli da 1 a 13) da un lato sono redatti in termini non immediatamente leggibili e, dall'altro, fanno sorgere l'obbligo di assunzione di lavoratori disabili in un momento anteriore rispetto alla precedente normativa. Le previsioni dell'art. 3, comma 1, intervengono sulla legge n. 68/1999 eliminando quel principio di gradualità nell'attuazione dell'obbligo di assunzione di una persona con disabilità per le imprese da 15 a 35 dipendenti, che subordina l'insorgenza di tale obbligo alle nuove assunzioni. L'eliminazione del requisito della nuova assunzione – requisito che risponde alla ratio, per le piccole imprese, di legare l'insorgenza dell'obbligo con una situazione di crescita aziendale – produrrà effetti opposti a quelli di inserimento lavorativo perseguiti dalla norma, con il concreto pericolo di aggravare ulteriormente la situazione delle PMI che ancora non riescono ad uscire dalla di crisi. Analogo ragionamento, seppure trattasi di differente tipologia di datore di lavoro, va fatto anche per la previsione di cui al comma 2 dell'art. 3, che dovrebbe opportunamente anch'essa venire abrogata.

Positive sono invece le disposizioni che appaiono più rivolte al concreto obiettivo dell'inclusione, soprattutto dei disabili più gravi, in quanto affidato più a buone pratiche ed accordi sussidiari con

¹ Di cui all'articolo 12-bis della L. 68/1999.

² Di cui all'articolo 13 della L. 68/1999.

soggetti istituzionali e sociali che non alla vecchia logica del vincolo formale. Segnaliamo in particolare la dimensione dei mutilati e invalidi nel lavoro il cui recupero alla vita attiva risulta doppiamente necessario in relazione al superamento del trauma vissuto, come più volte rappresentato dalla loro associazione maggiormente rappresentativa.

COSTITUZIONE E GESTIONE DEI RAPPORTI DI LAVORO

Il **Capo II del Titolo I**, costituito dagli **articoli da 14 a 19**, è diretto a dare attuazione a quanto disposto dall'articolo 1, commi 5-6, della L. 183/2014, che reca una delega al Governo per la definizione di norme di **semplificazione** e di razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti, a carico di cittadini e imprese, relativi alla **costituzione** ed alla **gestione dei rapporti di lavoro**. L'**articolo 14** prevede il **deposito con modalità telematiche dei contratti aziendali o territoriali**. L'**articolo 15** dispone la tenuta e la conservazione in **modalità telematica del Libro unico del lavoro (LUL)**. L'**articolo 16** reca disposizioni volte all'utilizzo esclusivo della **modalità telematica per le comunicazioni in materia di rapporti di lavoro**. L'**articolo 17** prevede la **costituzione del Fascicolo dell'azienda, contenente** determinate informazioni sui datori di lavoro, all'interno della Banca dati delle politiche attive e passive. L'**articolo 18** dispone l'**abrogazione dell'autorizzazione per l'impiego di lavoratori italiani all'estero**. L'**articolo 19** reca disposizioni di **semplificazione in materia di collocamento della gente di mare**.

La Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro segnala l'opportunità di adottare modelli telematici di LUL, obbligatori per la tenuta delle informazioni relative alle operazioni del sostituto di imposta realizzate nel mese di riferimento per il singolo lavoratore. Queste andrebbero trasmesse direttamente dal Ministero del Lavoro all'Agenzia delle Entrate, consentendo adempimenti e comunicazioni più celeri e rendendo più agevoli le letture dei dati, non soltanto relativi alla retribuzione netta, da parte del lavoratore. A quest'ultimo va riconosciuta la possibilità di ricevere il LUL per il tramite di posta elettronica sia certificata che ordinaria. La comunicazione per via telematica dovrebbe sostituire ogni altra modalità di comunicazione, che sia riferibile all'organico, effettuata dal datore di lavoro a qualunque ente con la sola eccezione temporanea del datore-famiglia. Si segnala peraltro l'opportunità di un unico archivio telematico al fine di consentire una più agevole consultazione da parte degli organi ispettivi e una migliore soddisfazione delle esigenze di denuncia dei dati dei lavoratori, in modo tale che i soggetti autorizzati ad acquisire ed utilizzare tali dati si riferiscano ad un unico file telematico standard per la loro ricezione. In relazione alle modalità di tenuta del LUL, rilevata la difficoltà nella gestione della cosiddetta marca temporale, si propone di affidare al Ministero del Lavoro il compito di certificare la data di invio del flusso apponendo la marca temporale e garantendone l'immodificabilità dei contenuti. Ulteriori semplificazioni possono consistere nel superamento della duplicazione delle informazioni evitando, ad esempio, il riporto di spese rimborsate già altrove tracciabili, eliminando l'obbligo di compilazione in relazione ai lavoratori somministrati, elaborando in maniera uniforme le tabelle di decodificazione delle causali per tutte le aziende.

Quanto al nuovo adempimento di cui all'art. 14 non si ravvisa la ragione di tale comunicazione aggiuntiva che sembra muovere da una volontà "occhiuta" del ministero rispetto alla libera e responsabile determinazione delle parti, ferme restando le possibilità di verifica degli accordi di prossimità in relazione ai benefici fiscali.

Suscita una certa preoccupazione la previsione di cui al comma 2 dell'art. 15 secondo cui con decreto del Ministro del Lavoro sono stabilite non solo le modalità tecniche e organizzative per l'interoperabilità, ma anche le modalità di tenuta, aggiornamento e conservazione del Libro Unico del Lavoro. La sua introduzione, operata con il Decreto Legge 112/2008 convertito in Legge n. 133/2008, a partire dal 1° gennaio 2009, ha già comportato una importante revisione delle modalità di tenuta, aggiornamento e conservazione. Va quindi evitato che l'attuazione di questa disposizione, anziché comportare una semplificazione, rimetta in discussione un sistema che ha trovato un faticoso equilibrio, raggiunto non certo con facilità da operatori ed imprese.

SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

Il Capo III del Titolo I, costituito dagli articoli da 20 a 22, reca disposizioni semplificazione e razionalizzazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

L'**articolo 20** dello schema di decreto legislativo interviene su molteplici aspetti del decreto legislativo n. 81/2008, Testo Unico in materia di **salute e sicurezza sui luoghi di lavoro**. In particolare:

si modifica l'articolo 3, comma 8, del summenzionato Testo Unico, prevedendo l'applicazione delle disposizioni del d.lgs. 81/2008 nei confronti dei lavoratori che effettuino prestazioni di lavoro accessorio solamente nei casi in cui la prestazione sia svolta a favore di un committente imprenditore o professionista; si riformula inoltre la norma del Testo Unico (articolo 3, comma 12-*bis*) che prevede l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 21 (in materia di obbligo di uso di DPI e utilizzo di attrezzature di lavoro a norma) ai volontari, ricomprendendovi i volontari delle associazioni religiose e i volontari accolti nell'ambito dei programmi internazionali di educazione non formale;

si demanda ad uno specifico decreto l'individuazione degli strumenti di supporto per la valutazione dei rischi;

si dispone l'aumento delle sanzioni in caso di violazione di specifici obblighi riferiti, rispettivamente, a più di 5 o 10 lavoratori;

si modifica il campo di applicazione delle sanzioni a carico del datore di lavoro, del dirigente, del noleggiatore e del concedente in uso in relazione a violazioni di obblighi ai fini della tutela per specifici rischi;

si prevede la facoltà, per il datore di lavoro, di avvalersi gratuitamente, su richiesta da inoltrare all'I.N.A.I.L., di un servizio di informazione preventiva e di orientamento generale in materia;

si modifica la disciplina inerente il potere di disposizione utilizzabile dagli organi di vigilanza al fine di impartire disposizioni esecutive;

viene meno l'obbligo della visita medica pre-assuntiva;

viene meno la facoltà riconosciuta al datore di lavoro (nelle imprese o unità produttive fino a cinque lavoratori) di svolgere direttamente i compiti di primo soccorso, nonché di prevenzione degli incendi e di evacuazione;

diventa facoltà l'obbligo di effettuare la formazione dei lavoratori in collaborazione con gli organismi paritetici;

si dispone che restino in vigore le sole disposizioni relative ai registri degli esposti ad agenti cancerogeni e biologici, e non più anche quelle relative al registro infortuni;

si fornisce una nuova definizione di operatore per quanto attiene l'uso delle attrezzature di lavoro;

si prevede che possano produrre interpelli anche le regioni e province autonome;

si modifica la composizione del Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro;

si inserisce una apposita disciplina concernente l'abilitazione alla conduzione dei generatori di vapori;

per quanto attiene i cantieri temporanei o mobili, si prevede la non applicazione della relativa disciplina ai lavori relativi a impianti elettrici, reti informatiche, gas, acqua, condizionamento e riscaldamento o che non comportino lavori edili o di ingegneria civile; inoltre si interviene sui requisiti professionali del coordinatore per la progettazione e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori nei menzionati cantieri;

si dispone l'obbligo di istituire uno o più ambienti da utilizzare per la consumazione dei pasti.

La modifica apportata all'articolo 3, comma 8 del d.lgs. n. 81/2008 (articolo 20, comma 1 lett. a)), relativa al lavoro accessorio, chiarisce opportunamente una questione di non pacifica interpretazione, legata alla applicabilità delle disposizioni di salute e sicurezza ai lavoratori che effettuano prestazioni di lavoro accessorio (che il d.lgs. n. 81/2008 equipara ai "lavoratori" a fini di salute e sicurezza) alle famiglie. Qui essa viene correttamente esclusa in quanto la persona fisica non professionale non è un "datore di lavoro" in senso prevenzionistico, come si evince da una corretta lettura della definizione contenuta all'articolo 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 81/2008. Anche la modifica all'articolo 3, comma 12-bis, del d.lgs. n. 81/2008, relativa alle ONLUS, alle associazioni sportive dilettantistiche e alle associazioni religiose (articolo 20, comma 1, lett. a)), rappresenta un importante chiarimento in forza del quale, in simili contesti, non è richiesto che venga applicato tutto il d.lgs. n. 81/2008 ma solo quella parte delle regole della salute e sicurezza che appare compatibile con il tipo di attività. Pertanto, entrambe le disposizioni sono migliorative in quanto limitano, riducono o escludono talune fattispecie lavorative dall'integrale applicazione del d.lgs n. 81/2008.

Le modifiche alle commissioni di cui agli articoli 5 e 6 del d.lgs. n. 81/2008 (articolo 20, comma 1, lettere b) e c)) sono dirette a limitare il numero dei componenti dei comitati per la programmazione delle attività di prevenzione presso il Ministero della salute e della Commissione consultiva presso il Ministero del Lavoro. In molti Paesi, tuttavia, su queste materie è sempre

previsto il parere delle società scientifiche del settore, in considerazione della loro elevata tecnicità e dei continui processi evolutivi, per cui si propone che la Commissione sia integrata da tre esperti che rappresentino le più importanti società scientifiche del settore (Medici del Lavoro e di Igiene Industriale, Igienisti Industriali, Impiantisti Industriali). Così come potrebbe utilmente farne parte un rappresentante dei mutilati e invalidi del lavoro.

Le modifiche agli art. 28 e 29 del T.U. in materia di valutazione dei rischi sono dirette a prevedere che la Commissione Consultiva presso il Ministero del Lavoro e l'INAIL producano e validino strumenti di supporto per le imprese. Una previsione di scarsa utilità, trattandosi di attività già in corso, mentre nessuna semplificazione è prevista in ordine alla redazione del documento di valutazione dei rischi, onde evitare testi formalisticamente sovrabbondanti quanto sostanzialistica mente inutili. La previsione di rendere disponibili al datore di lavoro strumenti tecnici e specialistici per la riduzione dei livelli di rischio è comunque indeterminata e come tale verosimilmente inefficace. Si attribuisce poi agli Organismi paritetici la possibilità di erogare servizi di consulenza ed assistenza alle imprese, senza tuttavia aver emanato (come più volte annunciato dal Ministero del lavoro) alcun provvedimento di qualificazione degli Organismi stessi secondo il criterio dell'effettiva rappresentatività (cd "repertorio telematico"). In questo modo si rischia di consentire anche a Organismi paritetici di dubbia legittimità di svolgere servizi importanti in una materia così delicata. La modifica dell'articolo 29 del d.lgs. n. 81/2008 andrebbe tuttavia integrata identificando la scadenza per l'emanazione del decreto mediante il quale individuare i suddetti strumenti di supporto, affinché non rimanga lettera morta. Sarebbe altresì opportuno prevedere misure premiali a favore delle imprese che volontariamente decidano di utilizzare strumenti moderni e di provata efficacia. Ad esempio, la scelta di utilizzare strumenti (come "buone prassi" o "schede di rischio" pertinenti al settore di attività) validati da soggetti pubblici potrebbe essere accompagnata da vantaggi normativi - quali l'obbligo di tenerne conto in fase ispettiva con relativa segnalazione agli organi di vigilanza - ed economici, quali vantaggi nella erogazione di finanziamenti e contributi pubblici. Si possono individuare due priorità assolute per quanto riguarda la valutazione dei rischi:

- 1) prevedere modelli standardizzati di valutazione dei rischi per settore di attività, stabilendo che l'omessa valutazione possa essere contestata dall'organo di vigilanza solo nel caso in cui il datore di lavoro abbia tralasciato di valutare uno dei rischi indicati nel modello nazionale;*
- 2) esplicitare che l'omessa valutazione dei rischi è integrata solo dall'assenza del relativo documento.*

Attualmente, infatti, l'omessa valutazione dei rischi è la contravvenzione più spesso contestata non perché le aziende omettano di redigerlo, ma perché più spesso il contenuto dei documenti esistenti è considerato incompleto o erroneo. E ciò viola il principio di determinatezza della fattispecie penale.

La modifica all'articolo 34 del d.lgs. n. 81/2008 (Articolo 20, comma 1, lett. g)), oltre a rappresentare un possibile eccesso di delega, ponendosi in contrasto con gli intenti semplificatori, intro-

duce nuovi costi per le piccole imprese. Considerando infatti la presenza nel nostro Paese di circa 4 milioni di imprese fino a 9 dipendenti, ed assumendo che, di queste, solo 1 milione si avvalga della norma dettata dall'articolo 34 del d.lgs. 81/08, svolgendo direttamente i compiti del Servizio di Prevenzione e Protezione, moltiplicando il loro numero per i costi mediamente praticati per la frequenza dei corsi di primo soccorso e di prevenzione incendi (generalmente, per entrambi, 500 euro) si calcolano circa 5 milioni di euro di maggiori oneri cui dovranno poi essere aggiunti i costi derivanti dall'aggiornamento periodico.

La modifica all'articolo 41, comma 2, lett. e-bis costituisce un vincolo aggiuntivo per le aziende (comma 1, lett. h)). La disposizione modificata era stata introdotta con il d.lgs. n. 106/2009 allo scopo di permettere alle aziende di far effettuare una visita medica prima dell'assunzione ai futuri lavoratori per accertarne la idoneità alla mansione anche in fase preassuntiva. Il divieto produce quindi una complicazione e non una semplificazione quale si richiede nei criteri di delega.

Si valuta invece positivamente la modifica all'articolo 53, comma 6, relativa alla eliminazione del registro infortuni sebbene tale registro si sarebbe dovuto eliminare con la pubblicazione del decreto attuativo del SINP (art. 8, d.lgs. n. 81/2008). In ragione della perdurante incertezza dei tempi del Sistema Nazionale di Prevenzione, appare corretta la immediata eliminazione di un adempimento puramente formale (le aziende comunicano già all'INAIL gli infortuni) e cartaceo, peraltro con sanzione pesante in caso di mancata tenuta (oltre 15.000 euro).

Le modifiche all'apparato sanzionatorio previste dall'articolo 20, comma 1, lett. l) sono in contrasto con i principi di delega. Vengono, infatti, colpite indiscriminatamente inadempienze formali e sostanziali senza proporzione tra l'entità della sanzione e la gravità dell'inadempienza in termini di potenziale incidenza sulla incolumità dei lavoratori.

Piuttosto, il presente decreto offre l'occasione di intervenire con riferimento al consistente contenzioso sulla differenza dell'imponibile contributivo dei lavoratori in trasferta (art. 51, comma 5 del DPR 917/1986) rispetto a quello previsto per i lavoratori trasfertisti (art. 51, comma 6) e alle conseguenti incertezze interpretative sul trattamento contributivo effettivamente applicabile. A tal proposito, si segnala l'opportunità di valutare l'introduzione di una norma di interpretazione autentica al precitato comma 6 dell'art.51 del TUIR, che chiarisca l'applicazione della disciplina sui lavoratori trasfertisti nei soli casi in cui il lavoratore sia contrattualmente chiamato a svolgere la prestazione in luoghi sempre variabili e diversi, senza pertanto menzione nel contratto e/o lettera di assunzione di una sede specifica di lavoro, e prevedendo invece un'apposita indennità in misura fissa e continuativa.

Sono da valutare positivamente la modifica all'articolo 69 del d.lgs. n. 81/2008 - che chiarisce opportunamente come le disposizioni in materia di attrezzature di lavoro "sicure" si applicano anche al datore di lavoro - e l'introduzione della specifica previsione dell'art. 73-bis (conduttori generatori di vapore) che colma una lacuna legislativa a seguito di successione di norme nel tempo.

L'eliminazione prevista all'articolo 20, comma 1, lett. p) comporta il venir meno di una semplificazione introdotta nel 2013 dal "decreto del fare" ed apprezzata dalle aziende (ad esempio quelle che gestiscono acqua, gas ed energia elettrica). Essa consentiva di non applicare la complicata disciplina dei cantieri edili a lavori frequenti e di limitata pericolosità (es.: piccoli scavi per riparazione di condotte idriche o reti elettriche). La cancellazione è dovuta in quanto frutto di una esplicita richiesta della Unione europea che ha già, al riguardo, minacciato il ricorso ad una procedura di infrazione.

La previsione sul cd. "potere di disposizione" si pone in violazione rispetto ai principi di delega, riportando il nostro ordinamento al primato dell'azione repressiva e della sanzione penale. Rispetto all'attuale formulazione dell'art. 302-bis del D.lgs. 81/08 - che affida agli organi di vigilanza il potere di impartire disposizioni esecutive qualora constatino la non corretta adozione da parte delle imprese di norme tecniche e di buone prassi volontariamente adottate dal datore di lavoro e da questi espressamente richiamate in sede ispettiva -, la modifica proposta prevede che il potere di disposizione ai fini dell'applicazione di norme tecniche o di buone prassi (del cui carattere di volontarietà non si fa cenno) possa essere sempre esercitato dagli organi di vigilanza, qualora nel Testo Unico non siano presenti norme tecniche specifiche. In sostanza viene quindi introdotto il principio che, ove nel Testo Unico non sia presente la norma di carattere cogente, l'adozione della buona prassi o della norma tecnica (di carattere volontario) diventa di fatto obbligatoria, stante il potere di impartire disposizioni esecutive da parte dell'organo di vigilanza. A chiudere la norma, la previsione che le eventuali inosservanze delle disposizioni legittimamente impartite dagli organi di vigilanza nell'esercizio delle loro funzioni sono punite con la pena dell'arresto fino a un mese o con l'ammenda da 300 a 800 euro. Anche in questo caso evidente è la violazione del principio di proporzionalità, colpendo indiscriminatamente inadempienze formali e sostanziali senza proporzione tra l'entità della sanzione e la gravità dell'inadempienza in termini di potenziale incidenza sulla incolumità dei lavoratori.

L'articolo 21 apporta alcune **semplificazioni alla disciplina sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali**. In particolare: si prevede che l'Istituto assicuratore renda **disponibili** al datore di lavoro, entro il 31 dicembre di ogni anno, gli altri **elementi** (cioè oltre quelli a disposizione del datore di lavoro stesso) **necessari per il calcolo del premio assicurativo**, con **modalità telematiche** sul proprio sito istituzionale; si apportano alcune modifiche alla procedura di **denuncia** di infortunio sul lavoro o malattia professionale, anche con riferimento alla specifica denuncia all'autorità locale di pubblica sicurezza per ogni infortunio sul lavoro che abbia per conseguenza la morte o l'inabilità al lavoro per più di 3 giorni; si modifica la procedura inerente l'obbligo, per l'I.N.A.I.L., di trasmettere telematicamente, mediante il S.I.N.P., a determinati organismi ed autorità i dati relativi alle denunce di infortuni sul

lavoro mortali e di quelli con prognosi superiore a 30 giorni, in particolare disponendo l'utilizzo dello strumento della **cooperazione applicativa**;

si modificano gli **adempimenti** in relazione alla procedura di prima assistenza a seguito di infortunio o malattia professionale e al rilascio in via telematica del relativo certificato;

si abroga l'obbligo di tenuta del **registro infortuni**.

Le semplificazioni relative alla comunicazioni di infortuni e malattie professionali di cui al D.P.R. n. 1124/1965 sono valutate nel complesso positivamente. Attualmente è previsto per il datore di lavoro, quando effettua la denuncia di infortunio o malattia professionale, l'obbligo di inviare il certificato medico. Secondo quanto modificato dall'articolo 21 del presente schema di decreto, viene stabilito che qualunque medico presti prima assistenza ad un lavoratore infortunato sul lavoro o affetto da malattia ritenuta professionale dovrà rilasciare certificato ai fini della denuncia e trasmetterlo esclusivamente per via telematica all'Istituto assicuratore. La norma, con l'inserimento del concetto di "malattia ritenuta professionale", risulta poco chiara e di difficile interpretazione, in quanto sembra estendere a qualunque medico l'obbligo di denuncia all'Istituto delle "malattie ritenute professionali". Si segnala, infine, la necessità che il termine di due giorni inerente all'obbligo di denuncia di infortunio previsto all'articolo 53 del summenzionato D.P.R. trovi il giusto coordinamento con l'articolo 21, lettera b) del presente schema di decreto legislativo, in cui si introduce il certificato medico telematico.

L'**articolo 22** modifica la disciplina relativa all'**apparato sanzionatorio** di alcune disposizioni di legge concernenti il **contrasto al lavoro sommerso e irregolare** e la **sicurezza** sui luoghi di lavoro. In particolare:

si modifica l'importo delle **sanzioni** (diminuendolo e diversificandolo in relazione a diversi periodi temporali di lavoro) previste per l'**impiego** di lavoratori subordinati **senza comunicazione preventiva** di instaurazione del rapporto di lavoro;

si interviene sulla disciplina di **revoca** dei provvedimenti di **sospensione dell'attività lavorativa**, da parte degli ispettori del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle A.S.L., modificando gli importi di specifiche sanzioni pecuniarie;

l'**attività imprenditoriale** può essere ripresa dopo la regolarizzazione delle violazioni ed il pagamento del 25% delle relative somme aggiuntive. L'importo restante, maggiorato del 5% deve essere versato entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di revoca;

si modificano gli importi delle sanzioni previste per la violazione degli obblighi connessi alla **tenuta del libro unico del lavoro**, diversificando l'importo della sanzione in relazione al numero dei lavoratori interessati e al periodo temporale della violazione;

si modificano le penalità per il datore di lavoro che non corrisponda gli **assegni familiari**;

si interviene sugli obblighi connessi alla consegna, da parte del datore di lavoro, del **prospetto paga** al lavoratore;

si sopprime l'obbligo, per i datori di lavoro, di munire il personale occupato di apposita **tessera di riconoscimento** corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro.

Sarebbe opportuno prevedere che la diversa qualificazione del rapporto di lavoro non costituisce ipotesi di lavoro irregolare, mentre la fattispecie di omessa o infedele registrazione dei dati che determini differenti trattamenti retributivi dovrebbe essere sanzionata soltanto quando la differenza di trattamento si discosti per una significativa percentuale rispetto a quanto correttamente dovuto.

Si valuta positivamente la modifica introdotta in tema di sospensione dell'attività imprenditoriale (articolo 22, commi 5 e 7) in quanto in precedenza non era prevista la possibilità di dilazione nel semestre delle somme aggiuntive.

Nel complesso, le norme del Capo III che prevedono semplificazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro sono in larga parte di modesto impatto in termini di riduzione degli attuali notevoli adempimenti burocratici e formali, taluni dei quali nemmeno sanzionati. In alcuni casi le disposizioni complicano la vita delle imprese e appesantiscono le sanzioni.

Per produrre luoghi di lavoro sicuri e prevenire efficacemente i danni alla salute delle persone, appare ora necessario riconfigurare in senso moderno le norme sulla salute e sicurezza del lavoro, in un'ottica di incremento delle tutele accoppiata ad una vera semplificazione, come avviene ad esempio in Svezia, nazione che si caratterizza per il basso livello tanto degli infortuni e delle malattie professionali quanto degli obblighi formali. Sarebbe quindi auspicabile una più coraggiosa opera di riscrittura della legislazione vigente, ridondante oltre misura e vaga nella definizione dei comportamenti penalmente rilevanti, in modo da assicurare che:

- siano definiti dei principi essenziali in non più di 20 articoli, ispirati al testo della Direttiva Europea 89/391 e all'esperienza di successo di altri Paesi europei;*
- tutto ciò che comporta obblighi per le aziende sia supportato da adeguate evidenze scientifiche di efficacia;*
- le fattispecie penalmente rilevanti e i precetti di prevenzione siano definiti con estrema chiarezza, anche attraverso l'applicazione di norme tecniche e linee guida; le sanzioni penali siano graduate in base alle possibili conseguenze del pericolo cagionato; la funzione accusatoria sia riunita in una procura specializzata in considerazione dell'elevato contenuto tecnico della materia e della necessaria conoscenza di tutte le prassi;*
- per le imprese con profili di rischio bassi e assimilabili agli ambienti domestici (piccoli uffici, attività di servizio semplici, ecc.) siano previste norme specifiche, estremamente semplificate rispetto a quelle generali;*
- tutto quanto esuli dagli aspetti generali sia demandato a provvedimenti ministeriali da adottarsi attraverso un procedimento previsto dalla legge che coinvolga innanzitutto le società scientifiche nella definizione del loro contenuto;*
- gli adempimenti documentali siano ridotti al minimo indispensabile e vengano effettuati attraverso modelli unici nazionali da compilarsi via internet; alla dematerializzazione e informatizzazione nelle attività di prevenzione si associa la riorganizzazione dei flussi informativi che coinvolgono le istituzioni attraverso la creazione di un sistema di trasmissione telematica obbligatoria su piattaforma web con accesso condiviso tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese.*

Al fine di operare una ricognizione delle procedure "sovrabbondanti" vigenti in Italia (purtroppo oggi sin troppo numerose) e da abrogare, potrebbe risultare utile identificare quali siano i livelli di regolazione da eliminare, in quanto non obbligatori rispetto allo scopo delle direttive comunitarie in materia di salute e sicurezza sul lavoro che vengono recepite nel nostro ordinamento. Basti pensare all'obbligo a carico del medico competente (articolo 40 d.lgs. n. 81/2008) di trasmettere alla ASL dati che sono comunque già a disposizione della Pubblica Amministrazione, la cui eliminazione comporterebbe minori spese da parte dei datori di lavoro o agli accertamenti

obbligatorie per gli esposti ad asbestosi come l'obbligo di RX annuale, che appaiono ormai superati e in parte pericolosi e andrebbero ricondotti alle più moderne e personalizzate modalità di sorveglianza sanitaria.

Ancora, operazioni di semplificazione della normativa in materia di sicurezza del lavoro sono state intraprese ma in maniera incompleta: è il caso della soppressione parziale dei certificati di sana e robusta costituzione fisica e dei certificati di idoneità fisica o psicofisica all'impiego su basi casistiche e per i soli lavoratori soggetti a sorveglianza sanitaria, avvenuta senza dare soluzione al problema dei candidati disabili, la cui situazione può risultare compatibile con la richiesta di certificare la propria idoneità psico-fisica ma non con l'obbligo di produrre un certificato di sana e robusta costituzione.

Sopravvivono, inoltre, documenti dotati di scarsa efficacia in termini prevenzionistici, come il c.d. Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenze (articolo 26 del d.lgs. n. 81/2008) nell'ambito degli appalti, che potrebbe essere meglio sostituito dall'obbligo di incontro e intesa tra impresa committente e azienda appaltatrice. Una previsione di questo tipo si potrebbe rivelare utile in termini sostanziali e non formali: il documento verrebbe eliminato, mentre l'obbligo di cooperazione e coordinamento tra le parti rafforzato. In un'ottica di maggiore semplificazione, si segnala l'opportunità di eliminare quanto meno la cd. "data certa" (articolo 28 del d.lgs. n. 81/2008) dal suddetto documento: essa rappresenta un appesantimento burocratico inutile e costoso, e risulta in palese contraddizione con le concrete necessità di analisi, adeguamento, aggiornamento e miglioramento continuo che deve avere un documento di questa tipologia. In particolare, per le imprese edili sarebbe necessario e sufficiente che tale documento contenesse esclusivamente la valutazione dei rischi derivanti da uffici, officine, magazzini, ecc., rimettendo al contenuto obbligatorio del POS la valutazione dei rischi dello specifico cantiere.

Sempre con riferimento alle suddette imprese, permangono adempimenti sostanzialmente inutili in quanto ripetitivi di obblighi già adempiuti la cui eliminazione in nessun modo si può considerare riduttiva dei livelli di sicurezza assicurati dalla normativa sui cantieri: l'esempio più eclatante è rappresentato dall'esposizione in cantiere della Notifica preliminare, come pure la sua custodia a disposizione dell'organo di vigilanza, dal momento che i dati essenziali sono già riportati nel cartello di cantiere e ne viene inviata copia agli organi di vigilanza.

Andrebbe altresì superata l'attuale definizione di rischio basata sulla suddivisione delle categorie economiche espresse nella tabella ATECO (articolo 29 del d.lgs. n. 81/2008): essa non tiene in nessun conto il rapporto fra la dimensione delle imprese e la quantità, l'intensità e l'interferenza dei rischi effettivi aziendali con l'evidente conseguenza per cui (a parità di codice ATECO) un'impresa familiare ha lo stesso rischio di una grande industria.

Si propone inoltre di proseguire e completare l'attività di chiarimento e semplificazione della regolamentazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro ad elevata pericolosità

riportate nell'allegato VII al d.lgs. n. 81/2008. Sarebbe opportuno prevedere – in linea con la regolamentazione propria degli altri sistemi europei – che le attività di verifica periodica vengano riservate a soggetti privati in possesso di requisiti specifici, imposti dalla pertinente normativa di settore e che abbiano ottenuto la certificazione dall'unico organismo nazionale designato a svolgere attività di accreditamento ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008. In tal modo si potrebbe evitare la situazione di potenziale conflitto di interessi derivante dall'eventualità che le verifiche eseguite da organi pubblici (in particolare le ASL), debbano essere considerate, per qualsiasi motivo, non conformi a legge in sede di successivo espletamento della funzione di vigilanza eseguita dai medesimi organi nei confronti del datore di lavoro committente delle verifiche stesse.

Si sottolinea, inoltre, l'opportunità di valutare l'eliminazione – salvo alcune eccezioni, specificamente indicate – di tutte le procedure per mezzo delle quali l'azienda è tenuta ad ottenere nulla osta e autorizzazioni all'esercizio di attività economiche, senza che ciò determini il venir meno dei relativi obblighi di legge, consentendo al soggetto obbligato di "auto dichiarare" il possesso dei requisiti di legge o di rivolgersi a un professionista competente nella materia di riferimento che dichiari, sotto la sua responsabilità, che tali requisiti sono rispettati nel caso di specie. Ciò permetterà di azzerare i tempi di attesa per procedure oggi spesso lunghe e macchinose liberando altresì tempi e risorse dei soggetti pubblici, ai quali verrà chiesto solo di operare i doverosi controlli rispetto a quanto dichiarato o asseverato.

In materia di semplificazione sul fronte della formazione di lavoratori e rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, sarebbe opportuno prevedere la possibilità che le attività formative fossero erogabili a distanza in modalità telematica, anche per quanto attiene alle verifiche intermedie e finali di apprendimento e riducendo le stesse in caso di basso rischio. Si rileva, inoltre, l'opportunità di intervenire sia facendo venir meno le utilità economiche a chi si "improvvisa" formatore, sia rendendo gli adempimenti previsti dalla normativa vigente meno complessi o considerando la possibilità che essa avvenga internamente all'azienda. Andrebbero registrate nel nuovo fascicolo elettronico del lavoratore, altrove disposto, tutte le competenze che il lavoratore stesso ha acquisito nella sua vita lavorativa, evidenziando così le ulteriori competenze e necessità formative. È necessario, infatti, prendere atto che l'attuale previsione normativa, il cosiddetto "libretto del cittadino", non ha portato ad alcuna applicazione pratica di questo strumento previsto dal Testo Unico della Sicurezza.

Infine, anche le informazioni sanitarie e di rischio sarebbe opportuno seguissero il lavoratore, senza duplicazioni e costi ulteriori per le imprese. In attesa della diffusione del fascicolo sanitario elettronico, il lavoratore ha diritto ad essere il possessore unico del libretto sanitario e di rischio che mette a disposizione del Medico Competente aziendale e del Medico di Medicina Generale e del Medico del lavoro ASL. Analoghe considerazioni valgono anche per il Documento Sanitario Personale per la sorveglianza sanitaria dei radioesposti, gestito dal Medico Autorizzato per la

Radioprotezione. È essenziale fare in modo che la portabilità della sorveglianza sanitaria a parità di rischi diventi semplice e attuabile senza oneri per le imprese.

Il presente schema di decreto può, infine, rappresentare la giusta sede per tentare di rispondere alla giurisprudenza che si è pronunciata finora nel senso che non sia possibile un ricorso in via amministrativa contro una prescrizione illegittima (limitando in modo grave il diritto di difesa del contravventore, costretto a difendersi in sede penale). Per ridurre le incertezze applicative connesse all'impugnazione amministrativa, si segnala l'opportunità di introdurre una disposizione di semplificazione per l'impugnazione dei verbali ispettivi che preveda, in particolare, termini uguali per qualsiasi fattispecie sanzionabile e sede unica per la proposizione dell'impugnazione.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RAPPORTO DI LAVORO

Passando al **Titolo II del provvedimento**, il **Capo I, composto degli articoli 23-26**, reca disposizioni in materia di **rapporto di lavoro**.

L'**articolo 23** introduce una nuova disciplina in materia di **impianti audiovisivi e altri strumenti di controllo a distanza dei lavoratori**, sostituendo l'articolo 4 della legge n.300/1970 (Statuto dei lavoratori) che attualmente disciplina la materia.

La disposizione è volta a dare attuazione al criterio di delega di cui all'**articolo 1, comma 7, lettera f), della legge delega n.183/2014**, ove si prevede la "revisione della disciplina dei controlli a distanza, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore".

Le **principali modifiche** rispetto alla normativa vigente prevedono:
una ridefinizione dell'ambito di applicazione della disciplina sul controllo a distanza dei lavoratori, al fine di escludere gli **strumenti che servono al lavoratore per rendere la prestazione lavorativa** e gli **strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze** (per l'utilizzo dei quali, quindi, non è più necessario l'accordo sindacale o l'autorizzazione ministeriale);

che l'utilizzo di strumenti dai quali derivi la possibilità di controllo a distanza è consentito non solo per esigenze organizzative e produttive o per la sicurezza del lavoro (come attualmente previsto), ma anche **per la tutela del patrimonio aziendale**;

che in caso di imprese con unità produttive collocate in diverse province della stessa regione o in più regioni, l'accordo per l'installazione degli impianti può essere stipulato (non solo con le RSA e RSU, come attualmente previsto, ma anche) con le **associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale**;

che in caso di **mancato accordo** l'installazione può avvenire previa **autorizzazione dalla Direzione territoriale del lavoro** o (in caso di unità produttive dislocate negli ambiti di competenza di più Direzioni territoriali del lavoro) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

la soppressione della norma che attualmente consente (al datore di lavoro e alle rappresentanze sindacali) l'**impugnazione delle decisioni dell'Ispettorato del lavoro** in ordine all'installazione e all'utilizzo degli strumenti;

l'introduzione di una norma volta a prevedere che le **informazioni raccolte dal datore di lavoro sono utilizzabili** a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro a condizione che sia data adeguata **informazione al lavoratore delle modalità d'uso degli strumenti** e di effettuazione dei controlli, nel rispetto della normativa vigente in materia di tutela della *privacy*.

*La nuova norma, che sostituisce l'art. 4 dello Statuto, disciplina i soli controlli indiretti, ovvero i controlli che possono (indirettamente) derivare dall'installazione di impianti audiovisivi ed altri strumenti necessari per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale. In relazione a questi ultimi (controlli indiretti) è richiesto – come già in precedenza – l'accordo collettivo con le rappresentanze sindacali ovvero, in mancanza, l'autorizzazione della direzione territoriale del lavoro. L'accordo o l'autorizzazione non sono invece più necessari per «gli strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa» e gli «strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze», come specificamente previsto dal secondo comma del novellato art. 4. Tutte le informazioni raccolte mediante gli strumenti predetti (sia quelli per i quali è richiesto l'accordo sindacale, sia quelli per i quali tale accordo è escluso) «sono utilizzabili a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro» e quindi anche a fini di contestazione disciplinare. L'unico limite che la normativa pone, oltre a quello dell' idonea informativa al lavoratore sulle «modalità d'uso e di effettuazione dei controlli», è il rispetto di quanto previsto dal codice della *privacy*. La norma risponde all'esigenza di aggiornare i sistemi di controllo al contesto economico e sociale odierno, nella consapevolezza che il sistema normativo vigente, risalente agli anni Settanta, non tiene conto delle prospettive che lo sviluppo informatico e telematico può oggi offrire, prospettive che non hanno mancato di coinvolgere anche le esigenze organizzative e produttive dell'impresa. In tale contesto è positiva la previsione di una norma non volta al controllo indiscriminato del lavoratore nello svolgimento della propria attività lavorativa o alla sua profilazione, ma tendente a tutelare l'impresa dall'utilizzo improprio dei nuovi strumenti che la tecnologia ad essa offre per l'ottimizzazione e/o informatizzazione dei propri cicli di lavoro, nonché per il miglioramento dell'organizzazione e delle stesse performance aziendali. Non appare, pertanto, condivisibile l'aspra critica - fino a questo momento peraltro mai sollevata - rivolta dai sindacati in merito alla revisione dell'articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori, in cui si lamenta una pretesa deregolamentazione a favore dell'impresa e a detrimento del diritto alla *privacy* e alla riservatezza del lavoratore. Non si deve dimenticare che tali diritti del lavoratore sono da sempre*

oggetto di ampia e adeguata tutela anche grazie all'atteggiamento particolarmente rigoroso da sempre assunto dal Garante della protezione dei dati personali. Secondo le sue linee guida sull'utilizzo della posta elettronica e di internet che risalgono al 2007, il Garante prescrive innanzitutto al datore di lavoro di informare in modo dettagliato i lavoratori sulle modalità di utilizzo di Internet e della posta elettronica - provvedendo al contempo all'individuazione preventiva dei siti considerati correlati o meno alla prestazione lavorativa e all'utilizzo di filtri che prevengano l'accesso a determinati siti o il download di file - nonché di metterli adeguatamente al corrente della possibilità di eventuali controlli. Rimangono, invece, vietate la lettura, la registrazione sistematica delle e-mail così come la riproduzione e l'eventuale memorizzazione delle pagine web visualizzate dal lavoratore, nonché la lettura e la registrazione dei caratteri inseriti tramite tastiere e dispositivi analoghi e, infine, l'analisi occulta di computer portatili affidati in uso. Lo stesso Garante si è spinto recentemente³ ad autorizzare entro certi limiti l'utilizzo da parte di due società telefoniche di un'apposita applicazione installata sugli smartphone dei dipendenti e che consente la loro geolocalizzazione al fine di garantire una migliore tempestività e gestione degli interventi tecnici, attraverso una configurazione del sistema che renda sempre ben visibile quando la funzione di geolocalizzazione sia stata attivata e non consenta il monitoraggio di altri dati. Il Garante ha ritenuto che le finalità del trattamento, così come rappresentate dalle Società richiedenti, risultano lecite, in quanto effettuate nell'ambito del rapporto di lavoro per soddisfare esigenze organizzative e produttive, ovvero per la sicurezza del lavoro e non riconducibili a finalità principali di controllo personale o di profilazione dei dipendenti, tanto che i dati non potranno essere utilizzati per scopi diversi da quelli dichiarati.

Altri ordinamenti non mancano di considerare in maniera bilanciata accanto alla necessità di garantire la riservatezza del lavoratore da ingiustificate ingerenze, un'attenzione adeguata ai profili di responsabilità in cui incorre il datore di lavoro per tutte le comunicazioni personali e lavorative dei dipendenti nonché all'esigenza di tutelare il cd. patrimonio aziendale. Negli Stati Uniti, un attento controllo da parte del datore di lavoro è giustificato dall'evoluzione giurisprudenziale che ne ha riconosciuto la responsabilità nelle ipotesi di downloading e diffusione di materiale pornografico, molestie sessuali o razziali via mail, dichiarazioni diffamatorie a mezzo telematico da parte dei propri dipendenti. Tuttavia, il IV Emendamento della Costituzione americana non manca di tutelare i dipendenti federali pubblici da irragionevoli indagini del governo federale e locale. In Gran Bretagna, vige invece il principio della proprietà esclusiva da parte del titolare dell'impresa dei mezzi per l'esercizio della sua attività, essendo ricompresi tra essi anche il sistema informatico aziendale e la posta elettronica. Nell'ordinamento francese, infine, l'impresa è tenuta a proteggersi rispetto alle nuove minacce derivanti dall'evoluzione dei sistemi informatici e di internet, quand'anche fossero conseguenti all'utilizzo di strumenti forniti ai propri dipendenti per lo svolgimento dell'attività lavorativa, ciò al fine di scongiurare abusi e azioni pregiudizievoli nei

³ Provvedimenti del 3 novembre 2014 doc. web n. 3474069 e n.3505371 pubblicati sul sito del Garante.

confronti del datore di lavoro. Anche la recente raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d' Europa il 1 aprile 2015 (Racc. n. 5 del 2015) prevede la possibilità di effettuare controlli sui dispositivi impiegati dai propri dipendenti da parte del datore di lavoro per ragioni di sicurezza e "per altre legittime ragioni", purché siano predisposte dalla normativa nazionale delle "garanzie addizionali", consistenti in particolari obblighi di consultazione, di informazione, nonché di notificazione ai lavoratori che assicurino la trasparenza nell'elaborazione dei dati.⁴

L'**articolo 24, dando attuazione a un puntuale criterio di delega**, introduce la possibilità per i lavoratori, nei modi stabiliti dai contratti collettivi nazionali, di **cedere a titolo gratuito i riposi e le ferie maturati ad altri lavoratori dipendenti dallo stesso datore** di lavoro impiegati in mansioni di pari livello o categoria, al fine di consentire a questi ultimi di **assistere i figli minori** che per le particolari condizioni di salute necessitano di cure costanti.

L'**articolo 25** rinvia a un decreto ministeriale l'individuazione delle ipotesi di esenzione dalle **fasce di reperibilità per le visite mediche domiciliari di controllo** in caso di malattia dei lavoratori dipendenti del settore privato.

L'**articolo 26** modifica la disciplina delle **dimissioni volontarie** e della **risoluzione consensuale** del rapporto di lavoro.

La disposizione è volta a dare attuazione al criterio di delega di cui all'**articolo 1, comma 6, lettera g), della legge delega n.183/2014**, ove si prevede l'adozione di "modalità semplificate per **garantire la data certa nonché l'autenticità della manifestazione di volontà del lavoratore in relazione alle dimissioni** o alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, anche tenuto conto della necessità di assicurare la certezza della cessazione del rapporto nel caso di comportamento concludente in tal senso del lavoratore".

Si prevede che le dimissioni e la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro siano fatte, a pena di inefficacia, esclusivamente con **modalità telematiche su appositi moduli** resi disponibili dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e trasmessi al datore di lavoro e alla Direzione territoriale del lavoro competente con le modalità individuate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. **Entro sette giorni** dalla data di trasmissione del modulo, il lavoratore ha la **facoltà di revocare le dimissioni** e la risoluzione consensuale con le medesime modalità. Con **decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali** dovranno essere stabiliti, tra l'altro, le modalità di trasmissione nonché gli standard tecnici atti a definire la **data certa di trasmissione**. La **trasmissione dei moduli** può avvenire anche per il tramite dei patronati, delle organizzazioni sindacali, degli enti bilaterali e delle commissioni di certificazione. La nuova normativa non trova **applicazione** per il **lavoro domestico** e qualora le dimissioni o la risoluzione consensuale intervengano nelle **sedi c.d. protette**.

⁴ Cfr. punto 10 e punto 21 della Raccomandazione del Consiglio di Europa CM/Rec (2015)5.

A tal proposito, si valuta positivamente l'intento di superare le rigidità introdotte con la Riforma Fornero ma si invita a prestare maggiore attenzione nel disciplinare gli aspetti inerenti alle modalità telematiche per la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, in modo tale da scongiurare la prevalenza della logica del sospetto verso l'abuso dell'impresa. L'introduzione di ulteriori irrigidimenti delle procedure attraverso l'invio di moduli telematici da inoltrare a cura del lavoratore e i paralleli adempimenti burocratici richiesti alle aziende andrebbe evitato in quanto poco conforme a quanto previsto dalla Legge delega 183/2014. Sarebbe più opportuno introdurre un diritto di ripensamento a favore del lavoratore nei sette giorni successivi alla ricezione delle dimissioni da parte del lavoratore, in modo tale da creare le opportune condizioni di tutela per l'accertamento dell'effettiva volontà del lavoratore senza burocratizzare ulteriormente le procedure.

Si segnala, infine, nell'articolo la presenza di un refuso normativo di riferimento (articolo 2, comma 1, lettera h)) che non risulta legato ad alcuna disposizione normativa.

In aggiunta alle semplificazioni enucleate dal decreto, si segnala l'opportunità, relativamente all'esercizio del diritto di precedenza all'assunzione, ai fini dell'utilizzo degli sgravi contributivi, di mantenere l'obbligo a carico del datore di lavoro di inserire l'apposita informativa sul suddetto diritto di precedenza all'interno del contratto individuale di lavoro, riconoscendo la manifestazione di volontà del lavoratore quale suo elemento costitutivo. Ciò consentirebbe di semplificare ulteriormente il ricorso al contratto a tempo determinato e realizzerebbe quel principio di buona fede oggettiva e correttezza che presiede ogni aspetto della condotta contrattuale.

Si propone infine di valutare l'elaborazione di una interpretazione autentica con riferimento a due aspetti relativi al contratto di apprendistato: la non computabilità del personale apprendista ai fini dell'organico utile ai fini dell'applicazione della L. 68/1999; la fine del periodo formativo da intendersi come ultimazione della prestazione per la quale la lavoratrice è stata assunta anche ai fini delle previsioni in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità di cui al d.lgs. 151/2001.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PARI OPPORTUNITA'

Il **Capo II del Titolo II**, costituito dagli **articoli da 27 a 43**, modifica ed integra in più parti il Codice delle pari opportunità (D.lgs... 198/2006), dando attuazione al criterio di delega di cui all'**articolo 1, comma 9, lettera J), della L. 183/2014**, ove si dispone "la semplificazione e razionalizzazione degli organismi, delle competenze e dei fondi operanti in materia di **parità e pari opportunità nel mondo del lavoro**, nonché il riordino delle procedure relative alla **promozioni di azioni positive** per cui è competente il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Gli **articoli da 28 a 30** intervengono sulla disciplina concernente la composizione, il funzionamento e i compiti del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, prevedendo, in particolare l'ampliamento dei compiti ad esso assegnati; la possibilità di costituire specifici gruppi di lavoro al

suo interno; la **riduzione del numero dei soggetti** che partecipano alle riunioni senza diritto di voto; che il Comitato non possa più deliberare **in ordine alle proprie spese** e a quelle della Segreteria tecnica.

Gli **articoli da 31 a 41** modificano la disciplina normativa relativa alle consigliere e consiglieri di parità. In particolare, si prevede una **procedura di valutazione comparativa** per la **nomina delle consigliere e consiglieri di parità regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta**; viene **eliminato il concerto con il Ministro per le pari opportunità per la nomina**, da parte del Ministro del lavoro, su designazione degli enti territoriali, delle consigliere e consiglieri di parità regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta; si precisa la natura obbligatoria e non vincolante del parere delle commissioni regionali e locali tripartite ai fini della predetta nomina; la **durata del mandato** delle consigliere di parità viene **ridotta da quattro a tre anni** ed è prevista la **rinnovabilità per una sola volta** (anziché per un massimo di due volte); vengono rimodulati funzioni e compiti delle consigliere; viene introdotta la **programmazione annuale del Ministro del lavoro per l'attività della consigliera nazionale di parità**, alla quale viene a sua volta affidato il compito di determinare le **priorità d'intervento** e i programmi di azione; lo svolgimento di **inchieste indipendenti** e la pubblicazione di **relazioni indipendenti e raccomandazioni** in materia di discriminazioni sul lavoro diviene una **facoltà** (e non un obbligo) per la consigliera nazionale di parità, per la quale viene introdotto l'obbligo di avvalersi, per le predette inchieste e relazioni, delle strutture del Ministero del lavoro e dei relativi enti strumentali; alle consigliere di parità regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta viene riconosciuto il ruolo di **componenti delle commissioni di parità** del corrispondente livello territoriale (o di organismi diversamente denominati che svolgono funzioni analoghe); viene previsto che il rapporto annuale sull'attività svolta dalle consigliere di parità regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta deve essere redatto sulla base di indicazioni fornite dal Ministero del lavoro; la retribuzione dei **permessi lavorativi** (cui le consigliere hanno diritto nel limite di 50 o 30 ore mensili medie), attualmente automatica, è rimessa alla **disponibilità finanziaria dell'ente** di pertinenza; con riferimento all'**indennità mensile** delle consigliere degli **enti territoriali**, attualmente riconosciuta nei limiti delle disponibilità del relativo fondo, si prevede che essa venga posta a carico dell'ente territoriale di appartenenza e la sua attribuzione diviene eventuale e che la relativa misura sia determinata dalla Conferenza unificata (e non più con decreto interministeriale); con riferimento al Fondo per le consigliere ed i consiglieri di parità, finanziato con 140.000 euro a valere sulle risorse previste dal decreto legislativo recante misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, sono soppresse le disposizioni sul riparto e sulla gestione del fondo; la rete nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità viene ridenominata "**Conferenza nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità**", con contestuale rimodulazione dei compiti e delle modalità di funzionamento. Infine, si prevede che le azioni positive possono essere promosse anche dai centri per l'impiego.

Per agevolare le aziende nella predisposizione del prospetto relativo alle pari opportunità e al bilancio di genere al proprio interno, risulta indispensabile ottimizzare le informazioni affinché sia lo

stesso soggetto a metterle a disposizione alle organizzazioni sindacali e alla Consigliera di Parità, soprattutto laddove la mancata trasmissione delle stesse si traduce in gravose quanto inutili sanzioni. A tal proposito, risulta superfluo prevedere un obbligo per le imprese che occupano più di 100 dipendenti di presentare un rapporto biennale sulla situazione occupazionale (articolo 46 del d.lgs. n. 198/2006), al fine di finanziare eventuali interventi di prevenzione delle disparità di trattamento, quando le informazioni sul computo della forza aziendale (occupata a qualsiasi titolo) cui il rapporto si riferisce risulta già ampiamente documentata dalle denunce periodiche fornite all'INPS.

ENTRATA IN VIGORE

Il **titolo III**, infine, composto del solo **articolo 43**, prevede che il decreto entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla gazzetta ufficiale.

ULTERIORI OPPORTUNITA' DI SEMPLIFICAZIONE

Al fine di migliorare ulteriormente il quadro semplificatorio previsto dal presente scema di decreto legislativo, si ribadisce l'importanza, non solo nella materia di sicurezza e degli adempimenti relativi ai rapporti di lavoro, di inserire un principio generale, valevole per tutte le amministrazioni e gli enti interessati, secondo cui la comunicazione delle informazioni debba farsi una sola volta e ad un unico soggetto, anche attraverso una maggiore tipizzazione delle stesse e attraverso un ricorso potenziato alle modalità telematiche.

A tal proposito, può risultare opportuno ridurre la mole di documenti tecnici e modelli per la trasmissione dei dati e privilegiare un solo canale comunicativo, ad esempio quello previsto per l'INPS: inserendo nel flusso UNIEMENS i dati relativi alle retribuzioni imponibili ai fini INAIL, abrogando in tal modo la relativa dichiarazione salari; inserendo i dati relativi alla previdenza complementare nel medesimo flusso di comunicazione sulla base di convenzioni tra fondi previdenziali privati ed INPS; eliminando l'obbligo di comunicare tramite UNIEMENS se il lavoratore sia soggetto al massimale retributivo o meno, in quanto i dati sono già in possesso dell'Istituto previdenziale; eliminando certificati quali quello di agibilità per le aziende dello spettacolo, dal momento che questo adempimento è unificabile con il sistema di regolarità contributiva (DURC) che interessa la generalità delle imprese iscritte all'INPS.

In relazione alla domanda per l'ottenimento dell'assegno familiare, secondo la normativa attualmente vigente, le aziende sono obbligate ogni anno a verificare il reddito del lavoratore e la composizione del nucleo familiare, assumendosi la responsabilità di determinare la misura della prestazione da erogare per conto dell'INPS. Tale adempimento potrebbe essere semplificato perché lo stesso Istituto previdenziale potrebbe determinare tale misura sulla base di un meccanismo telematico, eliminando l'esigenza di ricorrere annualmente ad un'istanza che viene presentata su presupposti già noti e sfruttando in maniera sinergica il collegamento già esistente tra l'Istituto e l'Agenzia delle Entrate per l'accertamento contributivo legato al reddito. In tal modo si riuscirebbe ad evitare anche la spiacevole conseguenza della sospensione dell'erogazione dell'assegno a persone effettivamente bisognose per la mancata o intempestiva riproposizione dell'apposito modello di richiesta.

Un ultimo caso emblematico di ridondanza informativa è, infine, rappresentato dalle denunce previdenziali. I datori di lavoro che occupano contemporaneamente personale inquadrato presso diversi Istituti (basti pensare alle aziende del settore editoriale ma non solamente) sono tenuti ad inoltrare una pluralità di denunce periodiche con conseguenti complicazioni sotto il profilo della gestione amministrativa del personale. È pertanto auspicabile individuare modalità per uniformare e canalizzare tali informazioni in un unico flusso informatico già collaudato come quello previsto per l'INPS, lasciando la distribuzione delle stesse tra gli enti interessati ad eventuali accordi tra essi. La stessa uniformità nei contenuti e nelle modalità di trasmissione delle denunce, nonché nelle modalità di versamento (avvalendosi del modello collaudato F24), è utile sia prevista anche con riferimento ai fondi complementari e assistenziali.

Al fine di meglio orientare l'azione della vigilanza pubblica obbligatoria e di consentire che essa si concentri principalmente sull'attività di contrasto e di prevenzione della discriminazione, del lavoro sommerso e del mancato rispetto delle norme in materia di sicurezza, si segnala

l'opportunità di delineare un sistema di vigilanza sussidiario, di stampo certificatorio, facoltativo rispetto a quello obbligatorio del Ministero del Lavoro e degli enti previdenziali e assicurativi e affidato a soggetti competenti e responsabili, anche sotto il profilo disciplinare. L'introduzione tramite il d.lgs. 276/2003 dell'istituto della certificazione dei contratti di lavoro affidata a particolari commissioni competenti può costituire un valido modello a cui guardare per meglio concepire un efficace sistema di certificazione della responsabilità sociale delle imprese. Tale meccanismo alternativo di certificazione potrebbe essere realizzato in sussidiarietà dalle professioni ordinistiche competenti che in quanto tali sarebbero garanti di terzietà e a loro volta controllabili e sanzionabili anche in base a criteri deontologici. Esso dovrebbe concentrare la propria attività di controllo su materie oggetto di normative specifiche (lavoro minorile, orario di lavoro, sicurezza del lavoro, instaurazione del rapporto di lavoro, regolarità della contribuzione, parte economica o normativa della contrattazione collettiva applicata) e dare evidenza in elenchi specifici alle aziende che tengono comportamenti socialmente responsabili, conformi alle leggi e agli impegni aggiuntivi dichiarati. Tale sistema non escluderebbe queste imprese dalla vigilanza ordinaria ma consentirebbe a quest'ultima di programmare la propria attività dando la precedenza alle attività non certificate.

Una particolare attenzione semplificatoria merita poi il lavoro accessorio la cui regolarizzazione attraverso i buoni prepagati rimane particolarmente complicata soprattutto per il datore di lavoro famiglia che, quando non vi ricorre, si avvale sistematicamente di prestazioni irregolari. Valuti il governo le modalità con cui rendere agevole alle persone fisiche non professionali l'acquisto e la gestione dei voucher in modo da incoraggiare l'emersione di spezzoni lavorativi.

Al fine di prevenire ulteriormente un eccesso di contenzioso giudiziale, oltre a quanto già rilevato precedentemente con riferimento all'impugnazione dei verbali ispettivi, si segnala l'importanza di non introdurre ulteriori adempimenti formali a carico delle imprese (preventiva registrazione del datore di lavoro sulla piattaforma telematica e inserimento di diverse voci) per quanto concerne la procedura relativa alle offerte di conciliazione prevista dall'articolo 6 del d.lgs. 23/2015. Richiamando gli obblighi di monitoraggio e informazione circa l'attività delle commissioni stabiliti dal protocollo di intesa intercorrente tra il Ministero del Lavoro e le commissioni istituite presso gli Ordini Provinciali dei Consulenti del Lavoro, si invita a valutare la possibilità di ricomprendere nei flussi informativi di monitoraggio anche i dati relativi alle offerte di conciliazione, in modo tale da non creare appesantimenti burocratici per le aziende. Si dovrebbe prevedere anche per quest'ultime, attraverso un'apposita modifica del d.lgs. 124/2004, l'introduzione di un diritto di interpello, consentendo ad esse di formulare quesiti al Ministero del Lavoro o agli enti previdenziali al fine di ottenere una risposta vincolante per l'amministrazione sul caso specifico, riprendendo i principi previsti per l'analogo diritto esercitabile in materia fiscale nei confronti dell'Agenzia delle Entrate.

In tema sanzionatorio, infine, si dovrebbe valorizzare ulteriormente l'istituto della diffida e rivedere l'istituto del cumulo giuridico, così come definito dalla L. 689/81, prevedendone l'applicazione senza che sia necessario proporre memorie difensive o attendere l'emissione dell'ordinanza di ingiunzione. In ultima istanza, risulterebbe opportuno intervenire sulla summenzionata legge in materia di sanzioni amministrative, per evitare che in caso di concorso di

persone, si aprano spazi legislativi per un'indiscriminata moltiplicazione delle stesse e per consentire l'applicabilità anche in materia di illeciti amministrativi del principio del favor rei con particolare riferimento alla irretroattività delle sanzioni.