

MEMORIA PRESENTATA DALLA CISL IN OCCASIONE DELL'AUDIZIONE

Disegno di legge 1338 Delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro

*presso la Commissione lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della
Repubblica*

Roma, 16 luglio 2019

Considerazioni generali

Il Consiglio dei ministri, nella riunione del 28/02/2019, ha approvato 10 disegni di legge di delega al Governo per le semplificazioni, i riassetti normativi e le codificazioni di settore. Tra questi, il DDL per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro.

Il tema della qualità della regolazione, della semplificazione normativa e procedurale, dell'alleggerimento dei carichi amministrativi e burocratici a carico delle P.A., dei cittadini e delle imprese è da tempo, giustamente, al centro del dibattito politico e istituzionale, nonché considerato tema cruciale per lo sviluppo economico, ed è stato, anche di recente, oggetto di importanti interventi legislativi, come il regolamento di cui al D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, recante la disciplina sull'analisi e la verifica dell'impatto della regolamentazione.

La semplificazione, quale tecnica volta a razionalizzare le disposizioni normative secondo criteri di organicità, sistematicità e completezza è dunque una tendenza di politica legislativa che persegue una pluralità di importanti obiettivi. La codificazione, come opera di ordinamento sistematico, completo ed organico in un determinato ambito, può essere parte, a sua volta, di una operazione di semplificazione legislativa.

In tema di lavoro la semplificazione e la codificazione sono state più volte evocate negli anni recenti, in particolare dal prof. Pietro Ichino, con la proposta di Codice semplificato del lavoro, poi non realizzato.

Per alcuni ambiti vi sono stati esempi di codificazione parziale, come nel caso del Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (cosiddetto Testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro) o del Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (cosiddetto Testo Unico delle norme in materia di maternità e paternità), in molti altri invece abbiamo una disciplina “stratificata”, fonte talora di notevole difficoltà per l’interprete e per gli operatori (si pensi alla materia degli appalti nel settore privato o alla stessa disciplina dei licenziamenti individuali).

Da ultimo, una codificazione parziale (che ha implicato anche dosi di semplificazione), è stata realizzata con i decreti delegati di attuazione della legge delega n.183/2014 (Jobs Act). E’ da ritenere che sui temi oggetto di tali decreti sia auspicabile intervenire, qualora lo si ritenesse opportuno, con modifiche a quei testi anziché con interventi di completa “riscrittura”.

Più in generale, va tenuto presente che con il termine “semplificazione” si può indicare sia l’esigenza di maggiore chiarezza e semplicità di lettura delle fonti normative, sia la semplificazione di contenuti, istituti, adempimenti. E’ evidente che, nel caso del secondo approccio, si realizza una operazione di merito e non di solo metodo.

Dal momento che il disegno di legge in esame si propone di “..coordinare e armonizzare sotto il profilo formale e sostanziale le disposizioni legislative vigenti nella materia..” pare indispensabile una più specifica determinazione delle aree e dei criteri di delega, pena il contrasto con l’art. 76 Cost, secondo cui “L’esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti”.

Sul punto è peraltro da segnalare uno scarso raccordo tra i principi e criteri direttivi di carattere generale (di cui all’art. 1, comma 2) ed i principi e criteri direttivi di carattere specifico (di cui all’art. 1, comma 3), limitati sostanzialmente alla materia dell’apprendistato e delle politiche del lavoro.

Va anche sottolineato che l’ambizione di predisporre “Testi unici”, o quantomeno semplificati, in ambiti come quello lavoristico si scontra con almeno due dati oggettivi: da una parte, il mondo del lavoro è di per sé portatore di complessità per l’interagire di diversi soggetti, diversi interessi, diversi livelli di regolazione, compresi quelli relativi ad organismi internazionali quali l’Ue e l’Ilo; dall’altra si tratta di un mondo che evolve

sempre più in fretta, anche in dipendenza della velocità del progresso tecnologico. Le giuste istanze di semplificazione e codificazione devono pertanto fare i conti con tali esigenze, nella consapevolezza che si tratta di una materia complessa e dinamica, soggetta a continuo aggiornamento.

Infine è da precisare che il termine “semplificazione” deve essere tenuto ben distinto dal termine “deregolazione”, volto invece ad eliminare disposizioni normative ritenute eccessivamente vincolanti, che per quanto ci riguarda non può significare un arretramento dei livelli di tutela del lavoro.

Osservazioni al testo

Prima di entrare nello specifico del disegno di legge in esame, vista l'importanza e la delicatezza dei temi, chiediamo che nel procedimento di approvazione dei decreti delegati venga previsto che sia le Commissioni parlamentari che il Governo convochino ed operino in stretto raccordo con le parti sociali.

Per quanto riguarda i criteri direttivi generali del Disegno di legge delega in esame, l'articolo 1, comma 2 lettera a), pone il principio del coordinamento e dell'armonizzazione, sotto il profilo formale e sostanziale, delle disposizioni legislative vigenti, apportando le opportune modifiche volte a garantire o a migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, intervenendo mediante novellazione e revisione dei codici o dei testi unici di settore già esistenti. A tale proposito non è chiaro se ci si riferisce a tutta la materia del "lavoro", o solo agli ambiti che sono oggetto dei successivi principi e criteri direttivi specifici. Nel caso ci si riferisse all'intera materia del lavoro, facciamo riferimento ai rischi e alle criticità già evidenziate nelle considerazioni generali.

Condivisibili i criteri successivi, relativi all'aggiornamento e semplificazione del linguaggio, al coordinamento con la disciplina europea di settore (che peraltro non è sempre agevole individuare in maniera unitaria), all'indicazione esplicita delle norme da abrogare.

Venendo al comma 3, relativo ai criteri direttivi specifici, il riferimento nella lettera a), a “semplificare gli adempimenti in capo al datore di lavoro relativi agli obblighi di formazione” per il contratto di apprendistato è molto generico e l'inciso “fermo restando il rispetto delle finalità

formative” pare insufficiente a garantire che non vengano ridimensionate le quantità e le modalità di erogazione della formazione.

Peraltro va ricordato che per la prima e la terza tipologia di apprendistato i profili formativi sono regolamentati dal D.M. 12 ottobre 2015 che detta limiti percentuali minimi di formazione interna, stabilisce che i percorsi siano concordati tra istituzione formativa e datore di lavoro, che il piano formativo individuale sia redatto dall'istituzione formativa con il coinvolgimento del datore di lavoro, che il piano stesso individui il *tutor* formativo ed il *tutor* aziendale, che i due *tutor* garantiscono l'attestazione delle attività svolte e delle competenze acquisite, che l'istituzione formativa effettui il monitoraggio e la valutazione degli apprendimenti. Invece nel contratto di apprendistato professionalizzante gli accordi interconfederali e i contratti collettivi stabiliscono, secondo l'età dell'apprendista e il tipo di qualificazione contrattuale da conseguire, la durata e le modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale. La formazione di tipo professionalizzante, svolta sotto la responsabilità dell'azienda, è integrata dall'offerta formativa pubblica, interna o esterna all'azienda, finalizzata all'acquisizione di competenze di base e trasversali, per un massimo complessivo di 120 ore nel triennio, sulla base del titolo di studio posseduto dall'apprendista.

Le lettere b), c), d), e) del comma 3 prevedono la razionalizzazione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di servizi per l'impiego, di collocamento mirato e di politiche del lavoro, la razionalizzazione del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, della formazione professionale e delle comunicazioni telematiche in materia di lavoro, la valorizzazione della funzione di monitoraggio svolta dal Ministero del lavoro, la razionalizzazione e riorganizzazione delle agenzie, enti o organismi che svolgono compiti in materia di servizi per l'impiego e politiche del lavoro.

Per quanto riguarda la lettera b), per gran parte si tratta di attività già attribuite, in particolare dal d.lgs. n. 150/2015 e successive norme di attuazione, all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL); quindi più che di un ulteriore assetto normativo si tratta di rendere finalmente operativo tale sistema, in raccordo con la competenza legislativa concorrente delle Regioni. Pur essendo possibilisti rispetto a nuovi assetti di governance, temiamo però che si continuino a privilegiare e rendere centrali gli stessi, perdendo di vista invece l'indispensabile accelerazione dell'operatività delle politiche attive, continuando, ad

esempio, a mortificare o perlomeno rendere residuali strumenti prioritari come ad esempio quello dell'assegno di ricollocazione (sospeso per tre anni per utilizzare le risorse in direzione del reddito di cittadinanza), rispetto ai quali vorremmo vedere un nuovo atteggiamento istituzionale. Vi è il rischio, inoltre, che un ennesimo riassetto della governance possa ritardare i pur positivi interventi in tema di assunzioni previsti dalla legge di bilancio e dalla legge sul reddito di cittadinanza.

Va inoltre chiarito definitivamente il quadro anche rispetto all'eventuale riattribuzione di competenze in capo alle Province.

Rispetto alla lettera c), l'attesa resta quella del sistema informativo unico e non solamente unitario. Questo, come da sempre auspicato, per accelerare tutti i processi di gestione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fino all'incontro domanda-offerta di lavoro. Non proprio secondario anche l'aspetto legato al forte risparmio di una gestione informatica unica rispetto a 20 sistemi diversi seppur (in futuro) perfettamente comunicanti. Siamo ancora indietro inoltre sul tema U.E. e sistema Eures. Altra questione quella dell'integrazione con il sistema della formazione professionale, ancora in parallelo con la dorsale delle politiche del lavoro. Il punto d) necessita di un chiarimento per capire se l'*upgrade* comunicativo relativo allo scambio di dati, ovviamente positivo, coinvolge solo le amministrazioni o anche i soggetti privati.

Nel punto e) bisogna capire se ci si riferisce alla questione dell' 'agenzia unica', cosa per la verità da noi sempre auspicata anche perché perfettamente in linea con i maggiori sistemi europei, o di qualcosa di diverso ed eventualmente ancor più "largo", ad esempio una gestione unica e diretta anche rispetto ai CPI, cosa in realtà assai più complicata. In più è importante tenere presente che nel sistema delle politiche del lavoro operano anche soggetti privati, con sistemi di autorizzazione o di accredito, compresi gli enti bilaterali delle parti sociali.

In riferimento al principio di cui alla lettera f): "eliminare i livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa europea, salvo che la loro perdurante necessità sia motivata dall'analisi di impatto della regolazione (AIR) dei relativi decreti legislativi" occorre attentamente considerare che in materia di lavoro, secondo anche l'indirizzo prevalente della giurisprudenza comunitaria (a partire da Corte di Giustizia 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold v. Helm*), vige il cosiddetto principio di "*non regresso*", che significa che non si può utilizzare la necessità di recepire le direttive comunitarie per abbassare i livelli di tutela già esistenti negli ordinamenti interni degli Stati. Peraltro numerose direttive comunitarie in materia di lavoro sanciscono

espressamente il loro valore di “norme minime” rispetto agli ordinamenti nazionali.

Condivisibili i principi di cui alla lettera g).

Quanto al principio dettato dalla lettera h), è positivamente volto ad introdurre detrazioni fiscali per i costi della burocrazia, derivanti dall'introduzione di "oneri regolatori", laddove non compensati da riduzioni di oneri di pari valore, anche se va segnalato che potrebbe non essere agevole la quantificazione degli oneri regolatori non compensati che si convertono in detrazione fiscale, della quale, inoltre, non potrebbero fruire i soggetti fiscalmente incapienti.