

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4470-A

RELAZIONE DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE **(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)**

(RELATORE PELELLA)

Comunicata alla Presidenza il 12 aprile 2000

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Modifiche alla legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente
gli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali

presentato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale
di concerto col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica
e col Ministro delle politiche agricole e forestali

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 FEBBRAIO 2000

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
– della 1 ^a Commissione permanente	»	7
– della 5 ^a Commissione permanente	»	8
Disegno di legge n. 4470 e testo proposto dalla Commissione	»	9

ONOREVOLI SENATORI. - Con l'articolo 45 della legge n. 144 del 1999 è stata conferita al Governo la delega legislativa per il riordino degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, nonché per l'integrazione della disciplina sui lavori socialmente utili. Come è noto, il termine assegnato al Governo per l'adozione dei relativi decreti legislativi, originariamente fissato al 31 dicembre 1999, è già stato prorogato una prima volta al 30 aprile 2000 dalla legge n. 263 del 1999; con il numero 1 della lettera a) del comma 1 dell'articolo unico di cui si compone il disegno di legge, tale termine verrebbe prorogato al 31 marzo 2001. La proposta di un ulteriore differimento rispecchia non soltanto la difficoltà e la complessità della materia oggetto della delega, peraltro innegabili, ma anche la necessità da un lato di coordinare il riordino degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione con le altre riforme che nel frattempo stanno entrando a regime, in particolare per quanto attiene al trasferimento alle regioni delle competenze in materia di ordinamento del mercato del lavoro, e dall'altro di adottare misure coerenti con gli indirizzi che sono andati maturando in questi anni in materia di politiche attive del lavoro. Alla luce di tali orientamenti, è stato infatti più volte chiarito, tra l'altro, che gli interventi di sostegno del reddito dei lavoratori il cui rapporto di lavoro sia sospeso o concluso non possono che avere carattere di transitorietà, proprio in quanto essi devono essere comunque idonei e funzionali ad un reinserimento nel mondo del lavoro, e conseguentemente devono collocarsi in un rapporto di continuità con le politiche di formazione e di reimpiego, secondo il modello che, fatte le

debite differenze, è stato elaborato per la disciplina dei lavori socialmente utili.

Direttamente collegata al differimento del termine per l'esercizio della delega era poi la previsione, al numero 2 della lettera a) del comma 1 dell'articolo unico di cui si compone il disegno di legge n. 4470, dell'abrogazione del comma 13 dell'articolo 45 della legge n. 144 del 1999, secondo il quale i predetti interventi di riordino avrebbero dovuto realizzarsi senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

Si tratta di una questione estremamente delicata, che evoca diversi e complessi profili, non sempre facilmente conciliabili, inerenti non solo al merito delle scelte compiute nel corso della discussione parlamentare del disegno di legge n. 3593, ma anche a profili di costituzionalità, e di coerenza della normativa in discussione con il dettato degli articoli 76 e 81 della Costituzione.

È noto, infatti, che l'apposizione di un vincolo di invarianza della spesa in relazione all'attuazione del riordino degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione fu contestato in questo ramo del Parlamento, anche dai relatori, nel corso della discussione che ha portato al varo della legge n. 144, nota anche come «collegato ordinamentale»: in quella occasione, infatti, si espressero forti perplessità sulla praticabilità di un efficace riassetto degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione senza l'impiego di adeguate risorse finanziarie aggiuntive, ed effettivamente, con il numero 2 della lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge n. 4470, il Governo sembra aver preso atto (al di là di quella che poi sarà la formulazione finale del provvedimento che l'Assemblea si accinge ad esaminare) della fondatezza delle obiezioni a suo tempo

mosse, coniugando la richiesta di differimento del termine per l'esercizio della delega con l'implicito impegno a reperire idonee risorse in sede di predisposizione della legge finanziaria per il 2001.

Rispetto alla formulazione originaria del disegno di legge n. 4470 sono però emersi, nel corso della discussione parlamentare, alcuni rilievi proprio sulla congruità della soppressione del vincolo di invarianza della spesa, rispetto alla sostanza dell'obiettivo che si intendeva perseguire. In particolare, da parte della Commissione affari costituzionali, chiamata a pronunciarsi sul provvedimento in sede consultiva, si è fatto rilevare come la l'abrogazione del comma 13 dell'articolo 45 della legge n. 144 avrebbe privato la delega ivi contenuta di uno dei principi e criteri direttivi, quello relativo agli aspetti finanziari, e ciò in contrasto con l'articolo 76 della Costituzione. Muovendosi su una linea di ragionamento non dissimile, la Commissione bilancio, programmazione economica si è pronunciata in senso contrario alla soppressione della clausola di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica, contenuta nella norma in discussione, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Di tali autorevoli ed argomentati pareri, la Commissione ha evidentemente tenuto conto nel corso dell'esame in sede referente, cercando di conciliare l'esigenza in essi posta con quella, sostanziale, di realizzare condizioni di fattibilità della riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali. Pertanto, accogliendo la proposta del relatore, si è dato seguito alle eccezioni delle Commissioni 1^a e 5^a con l'approvazione di un emendamento soppressivo del numero 2 della lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge n. 4470, contestualmente procedendo all'approvazione di un ordine del giorno, sottoscritto dallo stesso relatore, nel quale si impegna il Governo a reperire risorse finanziarie adeguate alle finalità indicate all'articolo 45 della citata legge n. 144 nell'ambito della manovra di finanza

pubblica per il 2001, in misura non inferiore a lire 1.500 miliardi per l'anno 2001 e a lire 2.000 miliardi per l'anno successivo.

Qualora l'Assemblea intenda accogliere le proposte della Commissione, verrebbe a delinearsi un percorso chiaramente scandito nelle sue fasi temporali e procedurali: con la definitiva approvazione del disegno di legge n. 4470 si porrebbe al differimento al 31 marzo 2001 del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 45 della citata legge n. 144, consentendo pertanto all'Esecutivo di disporre del tempo necessario ad indicare, in sede di predisposizione della legge finanziaria per il 2001, l'entità delle risorse disponibili e procedendo poi su tale base a rimuovere, con le modalità che verranno definite, il vincolo di invarianza della spesa, così come figura attualmente al comma 13 del più volte ricordato articolo 45 della legge n. 144. Verrebbe così rafforzato l'impegno, già formulato dal rappresentante del Governo nel corso dell'esame in Commissione, ad assicurare finanziamenti adeguati all'obiettivo di riordino che si intende perseguire, essendo comunque da ritenere ormai acquisita la rinuncia, da parte del Governo stesso, all'idea di una riforma a costo zero.

Un'altra conseguenza di questa ridefinizione delle scadenze temporali di parte degli impegni previsti dalla legge n. 144 riguarda la rimodulazione degli stanziamenti - a valere sul Fondo per l'occupazione - finalizzati alla attuazione graduale dell'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età, così come delineato dall'articolo 68 della stessa legge n. 144, che, è bene ricordarlo, delineava percorsi anche integrati nell'ambito del sistema scolastico, della formazione professionale e nell'esercizio dell'apprendistato, con la previsione di un sistema di crediti formativi. Lo stanziamento in esame - anche in considerazione del carattere graduale dell'attuazione dell'obbligo formativo e del ruolo che in tale ambito possono svolgere le regioni - viene ridotto, per il solo anno

2001, da 590 a 562 miliardi, fermo restando l'impegno per 590 miliardi di lire annue a decorrere dall'anno 2002. La relazione tecnica che accompagna il provvedimento chiarisce che tale riduzione è finalizzata alla creazione di disponibilità del Fondo per l'occupazione per l'anno 2001 corrispondente a quella impiegata dal successivo comma 4, lettera *b*), ai fini della copertura degli oneri di cui ai commi 2 e 3.

Il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge n. 4470 contiene una anticipazione della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, relativamente ad una importante parte di esso: viene infatti incrementata la misura dell'indennità di disoccupazione ordinaria per i lavoratori dal 30 al 40 per cento della retribuzione media soggetta a contribuzione degli ultimi tre mesi, a decorrere dal 1° settembre 2000. Con la stessa decorrenza (come sembra di evincere dalla lettura della relazione tecnica, dato che essa non viene esplicitata nel testo), viene elevata da 180 giorni a 9 mesi la durata della prestazione per i soggetti di età pari o superiore a cinquant'anni: si tratta di una misura quanto mai opportuna, che, nella logica di finalizzare gli interventi di sostegno al reddito al reinserimento professionale, tiene conto della particolare e più difficile situazione nella quale versano i lavoratori che si trovano ad essere espulsi dal mercato del lavoro in età avanzata. Dall'applicazione dei benefici sono tuttavia esclusi i trattamenti di disoccupazione ordinari e speciali relativi al settore agricolo, nonché l'indennità ordinaria liquidata in base a requisiti ridotti in favore dei lavoratori precari e stagionali. Accogliendo una condizione posta, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, dal parere della Commissione bilancio, il secondo periodo del comma 2 è stato modificato in modo tale da chiarire che l'esclusione per il settore agricolo opera per entrambi i benefici (aumento della misura del trattamento e della durata). È comunque auspicabile per il futuro l'estensione del beneficio costituito dal pro-

lungamento del periodo nel quale viene corrisposta l'indennità di disoccupazione venga esteso a tutti gli altri soggetti che costituiscono le fasce più deboli del mercato del lavoro, non come misura propedeutica al pensionamento anticipato, pericolo evocato nel corso dell'esame in Commissione, ma sempre in relazione ad un rafforzamento delle tutele finalizzate al reingresso sul mercato del lavoro. Le misure previste per l'indennità di disoccupazione sono pertanto da accogliere con favore, in quanto appaiono funzionali ad attribuire a tale misura di sostegno del reddito una funzione più significativa di quella, piuttosto trascurabile, svolta finora, in relazione ad una visione più complessiva che dovrebbe rendere tutti gli interventi previdenziali connessi alla sospensione o all'interruzione del rapporto di lavoro funzionali alla messa a punto di specifiche politiche attive del lavoro e ad esse raccordati.

Il comma 3 dell'articolo 1 del disegno di legge all'esame rimuove, a decorrere dal 1° luglio 2000, il divieto di cumulo tra i trattamenti di reversibilità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti e la rendita ai superstiti erogata dall'INAIL, spettante in caso di decesso del lavoratore conseguente ad infortunio sul lavoro o malattia professionale. In proposito, occorre ricordare che tale fattispecie era stata oggetto dello specifico principio di delega di cui alla lettera *p*) del comma 1 dell'articolo 55 della citata legge n. 144, con il quale veniva conferita delega al Governo per il riordino di alcuni aspetti dell'assicurazione per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Tuttavia, questo principio non trovò attuazione in sede di esercizio della delega, soprattutto a causa di problemi di carattere finanziario, e, nel parere espresso sullo schema di decreto legislativo - poi divenuto, dopo la definitiva approvazione da parte del Consiglio dei ministri, il decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 - le Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato richiamarono ener-

gicamente il Governo su questo punto, invitandolo a provvedere quanto prima. Occorre pertanto prendere atto con soddisfazione che viene risolto in modo positivo il problema a suo tempo sollevato. Permane tuttavia su questo punto, ed è emersa nel corso dell'esame, l'esigenza di un chiarimento da parte del Governo circa la data dalla quale prenderà effetto la soppressione del divieto di cumulo in argomento.

Il comma 4 provvede alla copertura degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dei commi 2 e 3: a tali oneri si fa fronte in parte ricorrendo all'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e della previdenza sociale iscritto nel Fondo speciale di parte corrente per il triennio 2000-2002, nella misura di 180 miliardi per il 2000 e di 300 miliardi per ciascuno dei due anni successivi, e in parte mediante riduzione delle risorse afferenti al Fondo per l'occupazione, nella misura di 18 miliardi di lire per il 2000, di 285 miliardi per il 2001 e di 387 miliardi a decorrere dal 2002.

L'esame in sede referente ha poi fornito l'occasione di approfondire alcuni profili connessi alle problematiche del disegno di legge n. 144: in particolare, nell'ambito di una riflessione su misure di carattere previdenziale, nel corso della discussione è stata segnalata la necessità di provvedere nei termini previsti dalla legge all'esercizio della delega che figura all'articolo 57 della stessa legge n. 144 del 1999, riguardante il riordino degli enti pubblici di previdenza e di assi-

stenza. Si tratta, infatti, di procedere ad un processo di razionalizzazione analogo a quello a cui ha dato vita, per altri enti pubblici, la legge n. 59 del 1997, e finalizzato a perseguire gli stessi obiettivi, di contenimento dei costi e di aumento della efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, per il quale è evidentemente necessario, da parte del Governo, un impegno adeguato alla rilevanza dell'obiettivo.

Un altro punto, più specifico, riguarda l'equiparazione del regime contributivo riguardante il trattamento ordinario di integrazione salariale per gli operai dell'edilizia e del settore lapideo a quello previsto per gli operai degli altri settori industriali: sull'argomento è stato presentato un emendamento sul quale ha espresso parere contrario la Commissione bilancio, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. È comunque un problema meritevole di attenzione, e il relatore ha convenuto con i proponenti dell'emendamento circa l'opportunità di predisporre un ordine del giorno per l'Assemblea, che impegni il Governo ad operare in tal senso.

In conclusione, si richiama l'attenzione dell'Assemblea sull'esigenza, non formale, di varare quanto prima il provvedimento che viene trasmesso dalla Commissione, in considerazione della scadenza ravvicinata del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 45 della legge n. 144.

PELELLA, *relatore*

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: ANDREOLLI)

sul testo ed emendamenti

21 marzo 2000

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo e gli emendamenti ad esso riferiti, osserva che l'articolo 1 di tale provvedimento, nel disporre la proroga del termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 45 della legge n. 144 del 1999, prevede, contestualmente (al numero 2 della lettera *a*) del comma 1), l'abrogazione della disposizione della medesima legge di delega che esclude oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato. In proposito rileva che, approvata quest'ultima disposizione, la legge di delega n. 144 finirebbe con il risultare priva di principi e criteri direttivi con riferimento agli aspetti finanziari, ciò in evidente contrasto con il precetto dell'articolo 76 della Costituzione.

Per questi motivi, formula un parere contrario sul numero 2, lettera *a*), comma 1, dell'articolo 1 del disegno di legge in titolo, mentre esprime un parere non ostativo sulle restanti disposizioni del disegno di legge e sugli emendamenti a queste riferiti.

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: FERRANTE)

sul testo ed emendamenti

3 aprile 2000

La Commissione programmazione economica, bilancio, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta sul testo, a condizione, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, che all'ultimo periodo del comma 2 le parole «Tale incremento non si applica», siano sostituite con le seguenti «Tali incrementi non si applicano» e ad eccezione che sul punto 2) della lettera *a*) del comma 1, per il quale il parere è contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione; propone altresì di esprimere parere di nulla osta sugli emendamenti trasmessi, ad eccezione che sugli emendamenti 1.4, 1.7, 1.6, 1.2, 1.5, 1.3, 1.9, 1.0.1, 1.0.2, 1.0.3 e 1.0.4, per i quali il parere è contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE N. 4470

D'INIZIATIVA DEL GOVERNO

Art. 1.

(Modifiche alla legge 17 maggio 1999, n. 144)

1. Alla legge 17 maggio 1999, n. 144, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 45;

1) al comma 1, le parole: «entro il 30 aprile 2000» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 31 marzo 2001»;

2) il comma 13 è abrogato;

b) all'articolo 68, comma 4, lettera *a)*, le parole: «e fino a lire 590 miliardi a decorrere dall'anno 2001» sono sostituite dalle seguenti: «, lire 562 miliardi per il 2001 e fino a lire 590 miliardi a decorrere dall'anno 2002».

2. In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali a seguito dei decreti legislativi di cui all'articolo 45, comma 1, della citata legge n. 144 del 1999, la percentuale di commisurazione alla retribuzione dell'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali, di cui all'articolo 19, primo comma, del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni, è elevata al 40 per cento dal 1° settembre 2000 e per i soggetti con età anagrafica pari o superiore a 50 anni è estesa fino a nove mesi. Tale incremento non si applica ai trattamenti di disoccupazione agricoli, ordinari e speciali, nè all'indennità ordinaria con requisiti ridotti di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

(Modifiche alla legge 17 maggio 1999, n. 144)

1. *Identico:*

a) all'articolo 45, comma 1, le parole: «entro il 30 aprile 2000» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 31 marzo 2001»;

soppresso

b) *identica.*

2. In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali a seguito dei decreti legislativi di cui all'articolo 45, comma 1, della citata legge n. 144 del 1999, la percentuale di commisurazione alla retribuzione dell'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali, di cui all'articolo 19, primo comma, del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni, è elevata al 40 per cento dal 1° settembre 2000 e per i soggetti con età anagrafica pari o superiore a 50 anni è estesa fino a nove mesi. **Tali incrementi non si applicano** ai trattamenti di disoccupazione agricoli, ordinari e speciali, nè all'indennità ordinaria con requisiti ridotti di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160.

(Segue: *Testo d'iniziativa del Governo*)

3. A decorrere dal 1° luglio 2000, il divieto di cumulo di cui all'articolo 1, comma 43, della legge 8 agosto 1995, n. 335, non opera tra il trattamento di reversibilità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti e la rendita ai superstiti erogata dall'INAIL spettante in caso di decesso del lavoratore conseguentemente ad infortunio sul lavoro o malattia professionale ai sensi dell'articolo 85 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

4. All'onere derivante dal presente articolo, valutato in lire 198 miliardi per il 2000, in lire 585 miliardi per il 2001 e in lire 687 miliardi a decorrere dal 2002, si provvede:

a) quanto a lire 180 miliardi per l'anno 2000, a lire 300 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e della previdenza sociale;

b) quanto a lire 18 miliardi per l'anno 2000, a lire 285 miliardi per l'anno 2001 e a lire 387 miliardi a decorrere dall'anno 2002 mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 66, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144.

5. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

3. *Identico.*

4. *Identico.*

5. *Identico.*

