

XVII legislatura

**A.S. 1428:**

**"Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro"**

giugno 2014  
n. 49



servizio del bilancio  
del Senato



# Servizio del Bilancio

<b>Direttore ...</b>	tel. ...
Segreteria	tel. 5790
Uffici	
<b>Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi</b> dott. Renato Loiero	tel. 2424
<b>Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata</b> avv. Giuseppe Delreno	tel. 2626
<b>Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa</b> dott. Daniele Bassetti	tel. 3787
<b>Consigliere addetto al Servizio</b> dott. Melisso Boschi	tel. 3731
<b>Segretari parlamentari</b> dott.ssa Anna Elisabetta Costa dott.ssa Alessandra Di Giovambattista sig. Cristiano Lenzini dott. Vincenzo Bocchetti dott. Maurizio Sole	

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## INDICE

PREMESSA .....	5
<b>Capo I DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI, SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE .....</b>	<b>5</b>
<i>Articolo 1 (Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali).....</i>	<i>5</i>
<i>Articolo 2 (Delega al Governo in materia di servizi per il lavoro e politiche attive).....</i>	<i>9</i>
<b>Capo II MISURE IN MATERIA DI RIORDINO DEI RAPPORTI DI LAVORO E DI SOSTEGNO ALLA MATERNITÀ E ALLA CONCILIAZIONE DEI TEMPI DI VITA E DI LAVORO .....</b>	<b>14</b>
<i>Articolo 3 (Delega al Governo in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti).....</i>	<i>14</i>
<i>Articolo 4 (Delega al Governo in materia di riordino delle forme contrattuali).....</i>	<i>15</i>
<i>Articolo 5 (Delega al Governo in materia di maternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro) .....</i>	<i>16</i>
<b>Capo III DISPOSIZIONI COMUNI .....</b>	<b>18</b>
<i>Articolo 6 (Disposizioni comuni per l'esercizio delle deleghe di cui agli articoli da 1 a 5) .....</i>	<i>18</i>



## **Premessa**

La RT, dopo aver descritto in premessa gli ambiti di intervento del disegno di legge in esame, sottolinea che, in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, in considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere per il momento alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, ciascun decreto delegato dovrà essere corredato di RT che evidenzino gli effetti delle disposizioni del decreto stesso sui saldi di finanza pubblica. Qualora uno o più decreti delegati determinino nuovi o maggiori oneri, che non trovino compensazione nel proprio ambito, si provvederà ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009: pertanto i decreti legislativi che rechino le risorse necessarie alla compensazione dovranno entrare in vigore prima dell'adozione di quelli che comportano nuovi o maggiori oneri.

**Al riguardo**, si prende atto della presente premessa e si conviene sul fatto che la complessità della materia trattata e l'impossibilità di procedere per il momento alla determinazione degli eventuali effetti finanziari rendono inevitabile il ricorso al meccanismo delineato dal secondo periodo del comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009. Ulteriori considerazioni sono svolte in relazione all'articolo 6.

## **Capo I**

### **DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI, SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE**

#### ***Articolo 1***

#### ***(Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali)***

Il comma 1, allo scopo di assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e di favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali, tenuto conto delle peculiarità dei diversi settori produttivi.

Il comma 2 elenca i principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega di cui al comma 1:

- a) con riferimento agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro:

1) impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa;

2) semplificazione delle procedure burocratiche, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di concessione;

**La RT** non si sofferma sui suddetti criteri di delega.

**Al riguardo**, si osserva che la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati di concessione appare suscettibile di determinare maggiori oneri rispetto alla situazione vigente, che prevede l'adozione dei provvedimenti concessori degli ammortizzatori in deroga sulla base delle disponibilità finanziarie, a seguito di procedimenti caratterizzati comunque da sufficienti margini di discrezionalità in capo alle pubbliche amministrazioni coinvolte. Viceversa, si determineranno risparmi per la finanza pubblica in seguito all'attuazione del criterio di delega che preclude le integrazioni salariali in caso di cessazione di attività aziendale o di un ramo di essa (numero 1).

3) necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro;

4) revisione dei limiti di durata, rapportati ai singoli lavoratori e alle ore complessivamente lavorabili in un periodo di tempo prolungato;

5) previsione di una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici;

**La RT** non si sofferma sui suddetti criteri di delega.

**Al riguardo**, si evidenzia che il criterio di cui al numero 4) appare nella sua formulazione finanziariamente neutro, non essendo indicata la direzione della revisione della durata dei trattamenti di sostegno al reddito. Un chiarimento sul punto sarebbe auspicabile, stante l'intuitiva rilevanza di interventi incidenti sulla durata delle prestazioni. Appaiono invece virtuosi per la finanza pubblica le previsioni di cui al numero 5), relativa a una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici, anche se andrebbero considerati gli effetti indiretti connessi alla deducibilità della contribuzione, con conseguenti riflessi sul gettito tributario, nonché quella recata dal numero 3).

6) riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo;

**La RT** non considera questo criterio di delega.

**Al riguardo**, si osserva che la riduzione degli oneri contributivi ordinari, pur ipotizzabile in senso stretto alla luce del fatto che storicamente le gestioni ordinarie non presentano squilibri di bilancio, sembra chiaramente suscettibile di

determinare minori entrate per l'INPS nel suo complesso. Nulla da osservare in merito alla rimodulazione degli oneri contributivi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo.

7) revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e dei fondi di solidarietà di cui all'articolo 3 della legge n. 92 del 2012;

**La RT** non analizza il criterio di delega.

**Al riguardo**, andrebbe chiarito perlomeno se la revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni e dei fondi di solidarietà sia in senso restrittivo od ampliativo, sia per avere contezza della direzione dell'impatto dell'attuazione del principio sulla finanza pubblica, sia per evitare l'indeterminatezza della legge di delega.

b) con riferimento agli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria:

1) rimodulazione dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI), con omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, riportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore;

2) incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti;

**La RT** aggiunge a quanto direttamente evincibile dal dispositivo che la prevista rimodulazione degli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria non dovrà avere effetti espansivi sulla spesa, ma risolversi in una ridefinizione delle regole a saldi invariati, che privilegi i lavoratori con carriere contributive più continue.

**Al riguardo**, si evidenzia che il combinato disposto dei due criteri induce a presumere l'introduzione di un'unica tipologia di sussidio, che si differenzerebbe esclusivamente sulla base della storia contributiva pregressa (verosimilmente la sua durata inciderebbe sulla durata del trattamento - come si evince dal punto 2 -, mentre il *quantum* di contribuzione inciderebbe sul livello della prestazione). Il meccanismo può essere finanziariamente neutrale rispetto alla situazione vigente solo attraverso un'attenta calibratura degli interventi in sede di legislazione delegata.

3) universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI, con estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e con l'esclusione degli amministratori e sindaci, mediante l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito, l'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi e l'automaticità delle prestazioni, e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite;

**La RT** afferma che l'estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (con l'esclusione di amministratori e sindaci di società) comporterà un incremento di spesa, cui far fronte con le maggiori entrate contributive derivanti dall'introduzione di un obbligo contributivo *ad hoc* e con l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito per tali lavoratori, il che comporterà minori oneri per 54 mln di euro annui, pari al limite di spesa previsto a regime dall'articolo 19, comma 1, del decreto-legge n. 185 del 2008.

**Al riguardo**, si osserva che l'universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI con l'estensione ai lavoratori co.co.co., ipotizzando che la prevista omogeneizzazione di cui ai precedenti criteri di delega non determini un netto decremento delle prestazioni rispetto al livello attuale, potrà essere finanziariamente compensata con l'introduzione di un obbligo contributivo *ad hoc* di importo significativo. Sul punto appare auspicabile un chiarimento da parte del Governo, anche in merito ai conseguenti, negativi riflessi tributari, correlati alla generale deducibilità dall'imponibile fiscale degli oneri di natura contributiva.

4) introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa;

**La RT** afferma che l'introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa comporterà una riduzione in termini di SNF.

**Al riguardo**, nulla da osservare, convenendo con quanto asserito dalla RT. Il criterio appare pertanto virtuoso per la finanza pubblica.

5) eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente, con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti;

**La RT** afferma che l'eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione, priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori disoccupati che presentino valori ridotti dell'ISEE, andrà valutata dal legislatore delegato in rapporto alla eventuale capienza di risorse derivanti dalle modifiche apportate in base alle lettere *a)* e *b)* del comma 2.

**Al riguardo**, preso preliminarmente atto della mera eventualità dell'introduzione dell'ulteriore prestazione *de qua*, si rileva che una sua effettiva



previsione nella legislazione delegata potrebbe non essere efficacemente subordinata alla capienza delle risorse derivanti dalle modifiche apportate in base alle lettere *a)* e *b)* del comma 2, atteso che tale legame non è recato dal dispositivo. Inoltre, come si evince dal complesso delle osservazioni testé formulate, non sembra prudentiale prospettare l'emergere di risorse aggiuntive in relazione all'attuazione delle lettere *a)* e *b)* del comma 2 del presente articolo.

6) eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale;

**La RT** asserisce che l'eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale può essere condotto mediante una revisione della normativa che individui requisiti di accesso differenti e collegati al reddito familiare piuttosto che allo stato di disoccupazione.

**Al riguardo**, si osserva che la norma non fa affatto menzione di criteri sostitutivi dello stato di disoccupazione e soltanto nella RT si fa menzione del reddito familiare; pertanto risulta difficile prevedere gli effetti finanziari che avrà l'esercizio della delega, pur potendo ipotizzare che l'eliminazione del requisito della disoccupazione e il collegamento al reddito familiare potrebbero comportare una riduzione della platea dei beneficiari con conseguenze virtuose per la finanza pubblica.

*c)* con riferimento agli strumenti di cui alle lettere *a)* e *b)*, individuazione di meccanismi che prevedano un coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti di cui alle lettere *a)* e *b)*, al fine di favorirne l'attività a beneficio delle comunità locali.

**La RT** asserisce che la normativa delegata dovrà individuare modalità ad oneri invariati, ovvero riferirsi alle risorse derivanti dalle modifiche apportate in base alle lettere *a)* e *b)*.

**Al riguardo**, nulla da osservare, a prescindere dalle considerazioni svolte dalla RT, atteso che non si ravvisano profili di onerosità nel presente criterio di delega.

## ***Articolo 2***

### ***(Delega al Governo in materia di servizi per il lavoro e politiche attive)***

Il comma 1, allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive.

Il comma 2 elenca i principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega di cui al comma 1:

a) razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione;

b) razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, con la previsione di una cornice giuridica nazionale volta a costituire il punto di riferimento anche per gli interventi posti in essere da regioni e province autonome;

**La RT** afferma che le razionalizzazioni di cui alle lettere a) e b) non comportano oneri.

**Al riguardo**, stante la genericità degli anzidetti criteri di delega, andrebbe confermato dal Governo che il processo di razionalizzazione previsto si limiterà ad un riassetto ordinamentale degli istituti vigenti, anche previo accorpamento degli stessi, da realizzarsi ad invarianza di oneri.

Tra i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega stabiliti dal comma 2, si prevede, alle lettere c)-p):

- l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, regioni e province autonome e vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il conferimento alla medesima delle competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive ed ASpl ed il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia (lettere c), d) ed e));
- la razionalizzazione degli enti ed uffici che, anche all'interno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle regioni e delle province, operino in materia di politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego ed ammortizzatori sociali, allo scopo di evitare sovrapposizioni, anche con la nuova Agenzia, e di consentire l'invarianza di spesa nella costituzione della medesima (lettera f));
- la possibilità di far confluire nei ruoli delle "amministrazioni vigilanti" o della nuova Agenzia il personale proveniente dalle amministrazioni o dagli uffici soppressi o riorganizzati nonché il personale di altre amministrazioni (lettera g));
- il rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche attive per il lavoro e dei servizi per l'impiego (lettera h));
- la valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati, al fine di rafforzare la capacità d'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, prevedendo, a tal fine, la definizione dei criteri per l'accreditamento e per l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego (lettera i));
- l'introduzione di modelli sperimentali, che prevedano l'impiego di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle esperienze più significative svolte a livello regionale (lettera l));
- la definizione di meccanismi di raccordo tra la suddetta Agenzia e l'INPS, a livello sia centrale sia territoriale (lettera m));
- la previsione di meccanismi di raccordo tra l'Agenzia e gli enti che, a livello centrale e territoriale, esercitano competenze relative ai summenzionati incentivi per l'autoimpiego e per l'autoimprenditorialità (lettera n));
- il mantenimento in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale (lettera o));
- il mantenimento in capo alle regioni ed alle province autonome delle competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro (lettera p)).

L'articolo 6, comma 3, stabilisce che dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi della presente legge, le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni.

**La RT** si limita a ribadire che le lettere da *c)* ad *r)* sono relative alla creazione di un' "Agenzia nazionale per l'occupazione" partecipata da Stato, Regioni e Province autonome. La delega prevede, nello specifico, che al funzionamento dell'Agenzia "si provveda con le risorse umane e strumentali già disponibili a legislazione vigente".

A tale scopo, la RT ribadisce che è prevista la "razionalizzazione degli enti ed uffici che, anche all'interno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle regioni e delle province, operano in materia di politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e ammortizzatori sociali, allo scopo di evitare sovrapposizioni e di consentire l'invarianza di spesa, mediante l'utilizzo delle risorse umane e strumentali già disponibili a legislazione vigente", nonché la "possibilità di far confluire nei ruoli delle amministrazioni vigilanti o dell'Agenzia il personale proveniente dalle amministrazioni o uffici soppressi o riorganizzati. I criteri di delega, volti alla creazione della suddetta Agenzia, ed alle connesse attività di razionalizzazione delle amministrazioni interessate, potranno operare solo qualora dal loro concreto esercizio non derivino oneri aggiuntivi per la finanza pubblica sia con riferimento alla *governance* dell'Agenzia medesima sia con riferimento al trattamento economico del personale che confluirà negli enti ed amministrazioni interessate unitamente alle correlate risorse finanziarie.

Sottolinea, quindi, in riferimento al successivo articolo 6, che i decreti legislativi relativi anche alla delega in esame, tra le altre contenute nel provvedimento, siano adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, e che gli schemi degli stessi debbano essere trasmessi alle competenti Commissioni di Camera e Senato per l'espressione, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, del parere, ribadendo che dall'attuazione delle medesime non dovranno comunque derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, premesso che le norme stabiliscono espressamente che si dovrà provvedere, in ogni caso, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica - dovendo a tal fine avvalersi delle sole risorse umane e strumentali che sono già previste dalla legislazione vigente - sembrano comunque opportune alcune osservazioni.

In tal senso, alla luce di quanto espressamente stabilito all'articolo 6, comma 3, del provvedimento in esame, si segnala che lo scrutinio dell'impatto

finanziario del riordino, e dunque della sua neutralità, si renderà di fatto possibile solo allorché le Commissioni parlamentari esamineranno gli schemi di decreti di attuazione della delega in esame. Ad ogni modo, va rilevato sin da subito che alla lettera c) si prevede l'istituzione di una Agenzia nazionale per l'occupazione, che dovrà essere partecipata dallo Stato e dalle Regioni e Province Autonome, i quali dovranno provvedere a trasferirvi le competenze gestionali (e le risorse umane e strumentali) attualmente impiegate nei loro uffici, in materia di servizi all'impiego, politiche del lavoro e Aspi.

Ora, venendo al particolare dei principi e criteri direttivi contenuti alle lettere c)-p) della delega in esame, va preliminarmente considerato che l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione determinerà, come appare di tutta evidenza, anche il coinvolgimento di fattori di spesa associabili ad oneri "non rimodulabili", ai sensi dell'articolo 21, comma 5, lettera a), della legge di contabilità – ivi essendo, peraltro, espressamente stabilita la "possibilità" (e non l'obbligo...) del trasferimento, al nuovo organismo, delle risorse umane che ad oggi prestino servizio presso gli analoghi uffici e/o organi attivi che saranno coinvolti nel riordino (lettera g)).

In proposito, va sottolineato che alla lettera f) è espressamente previsto che all'istituzione della Agenzia dovrà corrispondere la razionalizzazione di enti ed uffici presso le amministrazioni che attualmente svolgono compiti in materia di servizi all'impiego, al fine di evitare sovrapposizioni con il nuovo organo.

Sul punto, sembrerebbero perciò necessari chiarimenti in merito, in particolare, a tutte le strutture amministrative, statali e regionali - attualmente adibite alla materia dei servizi del lavoro - che potranno essere soppresse per effetto del trasferimento dei relativi compiti al nuovo organismo (lettere f)-g)) e che saranno quindi coinvolte nel processo di riordino, e nel trasferimento delle competenze e delle risorse umane e strumentali.

Nel contempo, andrebbero richiesti dati di sintesi circa la presumibile platea del personale che sarà interessato dal transito nella Agenzia, distribuito per livelli e piattaforme contrattuali di inquadramento: fornendosi, in tal modo, anche prime valutazioni in merito alla dotazione organica che dovrà presumibilmente essere assegnata alla nuova Agenzia nazionale, nonché primi elementi di valutazione sui prevedibili fabbisogni organizzativi e di funzionamento (anche per sedi, strutture etc.).

In proposito, va segnalato che il criterio direttivo di cui alla lettera g) prevede espressamente che possa essere assegnato alla nuova Agenzia anche personale appartenente ad altre amministrazioni, oltre a quello interessato dalla riorganizzazione delle strutture delle amministrazioni ad oggi competenti nel settore.

Sul punto, va ad ogni modo segnalato che il prevedibile nuovo inquadramento nell'Agenzia nazionale per l'occupazione del personale attualmente preposto allo svolgimento dei servizi all'impiego e politiche attive

del lavoro presso gli uffici statali e regionali, determinerà giocoforza una diversa caratterizzazione retributiva, atteso che ne risulterà diverso il comparto di appartenenza (Enti pubblici non economici, EPNE) rispetto a quello di appartenenza (Ministeri e Autonomie locali), modificandone il trattamento economico, di cui anche occorrerà tener conto nella determinazione della dotazione finanziaria annuale del nuovo organismo.

Quanto poi alle previste iniziative che i criteri direttivi in esame prevedono, in materia di previsione del rafforzamento del monitoraggio e della valutazione dei servizi per l'impiego (lettera *h*) e in tema di valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati per l'occupazione (lettera *i*), nonché sulla necessità di prevedere moduli di incentivazione al collocamento lavorativo (lettera *l*), andrebbe richiesto se per tali finalità risultino, ad oggi, già svolte attività di analogo contenuto da parte degli uffici/amministrazioni competenti in materia, nonché elementi informativi di sintesi circa l'ammontare delle risorse eventualmente nel complesso già impiegate, a tal fine, in ragione annua. In tal caso, fornendosi altresì conferme circa la piena sostenibilità delle iniziative previste dalla delega in esame, avvalendosi delle sole risorse già previste dalla legislazione vigente.

In termini analoghi, venendo poi ai principi prettamente "organizzativi" del riordino, posto che ivi è previsto, tra l'altro, che si dovrà provvedere anche alla definizione dei nuovi meccanismi di raccordo tra la nuova Agenzia con l'INPS (lettera *m*), nonché con gli enti che continueranno ad esercitare competenze in materia di auto impiego e auto imprenditorialità (lettera *n*), andrebbe confermato che alla definizione dei relativi meccanismi si provvederà solo nell'ambito delle risorse che si renderanno a tal fine disponibili.

Circa il previsto mantenimento riconducibile al dicastero del lavoro delle competenze in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul territorio nazionale (lettera *o*) e a quelle delle regioni per quelle in materia di programmazione delle politiche del lavoro (lettera *p*), ivi trattandosi della conferma di competenze che sono in tal senso già previste dalla legislazione vigente, non ci sono osservazioni.

*q*) attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati, anche mediante l'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza basati sull'osservazione statistica;

*r*) valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate;

**La RT** non considera gli anzidetti criteri di delega.

**Al riguardo**, si osserva che la previsione di percorsi personalizzati e la valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il

monitoraggio delle prestazioni erogate, pur se a regime suscettibili di determinare recuperi di efficienza e possibili risparmi di spesa, appaiono, ad un primo esame e durante la fase di implementazione, misure che potrebbero riflettersi negativamente in termini di maggiori spese. Sarebbe auspicabile un supplemento di informazioni sulla questione.

s) completamento della semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politiche attive, con l'ausilio delle tecnologie informatiche, allo scopo di reindirizzare l'azione dei servizi pubblici nella gestione delle politiche attive.

**La RT** conclude asserendo che anche tale ultimo criterio di delega sarà esercitato senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

## **Capo II** **MISURE IN MATERIA DI RIORDINO DEI RAPPORTI DI LAVORO E** **DI SOSTEGNO ALLA MATERNITÀ E ALLA CONCILIAZIONE DEI** **TEMPI DI VITA E DI LAVORO**

### ***Articolo 3*** ***(Delega al Governo in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti)***

Il comma 1, allo scopo di conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, contenenti disposizioni di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese.

Il comma 2 elenca i principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega di cui al comma 1:

a) razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti, anche mediante abrogazione di norme, connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione del medesimo rapporto, di carattere amministrativo;

b) eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi;

c) unificazione delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi, quali in particolare gli infortuni sul lavoro, e obbligo delle stesse amministrazioni di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti;

d) rafforzamento del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica e abolizione della tenuta di documenti cartacei;

e) revisione del regime delle sanzioni, tenendo conto dell'eventuale natura formale della violazione, in modo da favorire l'immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita, nonché valorizzazione degli istituti di tipo premiale;

f) individuazione di modalità organizzative e gestionali che consentano di svolgere esclusivamente in via telematica tutti gli adempimenti di carattere amministrativo connessi con la costituzione, la gestione e la cessazione del rapporto di lavoro;

g) revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino, in un'ottica di integrazione nell'ambito della dorsale informativa di cui all'articolo 4, comma 51, della legge n. 92 del 2012, e della banca dati delle politiche attive e passive del lavoro di cui all'articolo 8 del decreto-legge n. 76 del 2013.

**La RT** asserisce che tali disposizioni non incidono su settori o materie aventi profili di carattere finanziario, per cui non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Di contro le misure di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti previsti, attraverso l'introduzione e lo sviluppo di modalità telematiche, potranno determinare semplificazioni a favore delle stesse PP.AA. interessate.

**Al riguardo**, nulla da osservare, se non in relazione allo sforzo organizzativo e, presumibilmente, anche finanziario, correlato all'attuazione dei criteri di delega di cui alle lettere *d)* ed *f)*. Pur concordando infatti con le valutazioni sugli effetti virtuosi a regime dello sviluppo delle modalità telematiche di svolgimento degli adempimenti amministrativi, andrebbe tuttavia garantito che l'implementazione di tali sistemi non determini costi di primo impianto e di formazione del personale non sostenibili a valere sulle risorse ordinariamente disponibili. Appare pertanto necessaria l'acquisizione di elementi informativi, onde valutare se le indicate misure di informatizzazione possano essere implementate a valere sulle risorse ordinariamente a disposizione delle amministrazioni coinvolte.

#### ***Articolo 4***

##### ***(Delega al Governo in materia di riordino delle forme contrattuali)***

Il comma 1, allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti misure per il riordino e la semplificazione delle tipologie contrattuali esistenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi che tengano altresì conto degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupabilità:

*a)* individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale, anche in funzione di eventuali interventi di semplificazione delle medesime tipologie contrattuali;

*b)* redazione di un testo organico di disciplina delle tipologie contrattuali dei rapporti di lavoro, semplificate secondo quanto indicato alla lettera *a)*, che possa anche prevedere l'introduzione, eventualmente in via sperimentale, di ulteriori tipologie contrattuali espressamente volte a favorire l'inserimento nel mondo del lavoro, con tutele crescenti per i lavoratori coinvolti;

*c)* introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile a tutti i rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;

*d)* previsione della possibilità di estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discontinue e occasionali, in tutti i settori produttivi, attraverso

l'elevazione dei limiti di reddito attualmente previsti e assicurando la piena tracciabilità dei buoni lavoro acquistati;

e) abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con il testo di cui alla lettera b), al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative.

**La RT** asserisce che tali disposizioni non incidono su settori o materie aventi profili di carattere finanziario, per cui non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Evidenzia altresì che l'eventuale attuazione del criterio di delega relativo alla possibilità di estensione del lavoro accessorio potrà prevedere anche l'adozione della rideterminazione contributiva di cui all'ultimo periodo dell'articolo 72, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003.

**Al riguardo**, in rapporto a quanto asserito dalla RT in merito al lavoro accessorio, si segnala che la possibilità di compensare presumibili maggiori oneri determinati dall'estensione del lavoro accessorio con la rideterminazione contributiva di cui all'ultimo periodo dell'articolo 72, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003, essendo prospettata soltanto nella RT, potrebbe configurare - se introdotta nella legislazione delegata e a prescindere da considerazioni attinenti alla sua equivalenza finanziaria rispetto all'estensione del lavoro accessorio - un'ipotesi di eccesso di delega.

### **Articolo 5**

#### ***(Delega al Governo in materia di maternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro)***

Il comma 1, allo scopo di garantire adeguato sostegno alla genitorialità, attraverso misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione e l'aggiornamento delle misure volte a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Il comma 2 elenca i principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega di cui al comma 1:

a) ricognizione delle categorie di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità, nella prospettiva di estendere, eventualmente anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici;

b) garanzia, per le lavoratrici madri parasubordinate, del diritto alla prestazione assistenziale anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro;

c) introduzione del *tax credit*, quale incentivo al lavoro femminile, per le donne lavoratrici, anche autonome, con figli minori e che si trovino al di sotto di una determinata soglia di reddito complessivo della donna lavoratrice, e armonizzazione del regime delle detrazioni per il coniuge a carico;

d) incentivazione di accordi collettivi volti a favorire la flessibilità dell'orario lavorativo e dell'impiego di premi di produttività, al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità genitoriali e dell'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa, anche attraverso il ricorso al telelavoro;

e) favorire l'integrazione dell'offerta di servizi per l'infanzia forniti dalle aziende nel sistema pubblico-privato dei servizi alla persona, anche mediante la promozione dell'utilizzo



ottimale di tali servizi da parte dei lavoratori e dei cittadini residenti nel territorio in cui sono attivi;

*f)* ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ai fini di poterne valutare la revisione per garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;

*g)* estensione dei principi di cui al presente comma, in quanto compatibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, con riferimento al riconoscimento della possibilità di fruizione dei congedi parentali in modo frazionato e alle misure organizzative finalizzate al rafforzamento degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

**La RT** sottolinea che, poiché non risultano evidenti dai criteri di delega possibilità di interventi comportanti economie per la finanza pubblica, l'eventuale adozione dei criteri di delega comportanti effetti di onerosità non potrà che avvenire solo successivamente all'attuazione di altri criteri di delega del provvedimento, da cui derivino effetti positivi per la finanza pubblica in grado di compensare i predetti effetti di onerosità, ovvero subordinatamente alla procedura indicata in premessa.

**Al riguardo**, sottolineata la potenziale onerosità dell'attuazione dei criteri di delega di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)*, si fa presente che l'asserita posticipazione dei decreti delegati onerosi rispetto a quelli suscettibili di compensare i corrispondenti oneri, ai sensi del terzo periodo del comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, viene espressamente riconosciuta come l'unico presidio atto ad evitare effetti negativi sui saldi di finanza pubblica. Si conviene nel merito con le osservazioni formulate dalla RT, riferibili ai criteri di delega di cui al presente articolo, con l'eccezione di quelli recati dalle lettere *e)* ed *f)*, che appaiono invece attuabili senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Con riferimento alla lettera *c)*, occorre sottolineare che la previsione, isolatamente considerata, di un credito di imposta a favore delle lavoratrici madri che presentino i requisiti previsti dal criterio di delega in esame non potrà che comportare minori entrate per l'erario la cui portata è strettamente associata alla configurazione che l'istituto assumerà nel decreto attuativo ed è quindi essenzialmente rimessa alla valutazione del legislatore delegato che dovrà anche aver cura di individuare - nell'ambito del medesimo provvedimento attuativo ovvero in altra fonte normativa che entri in vigore prima delle disposizioni in esame - le risorse necessarie alle esigenze di copertura poste dalla tax credit<sup>1</sup>. La disposizione in commento infatti non reca alcuna indicazione circa la soglia di reddito al di sotto della quale competerà la nuova agevolazione né altri criteri che possano guidare il Governo nell'esercizio della delega: ad esempio, con riferimento all'importo del credito di imposta da riconoscere; profili questi che, oltre ad aver rilievo in ordine alla verifica di adeguatezza del criterio di delega al parametro costituzionale (art. 76 della Cost.), assumono un rilievo decisivo nella

---

<sup>1</sup> Con ciò conformandosi al dettato dell'articolo 17, comma 2 della legge di contabilità.

individuazione della portata economico-finanziaria della delega in esame che potrà essere verificata pertanto solo in occasione della sua attuazione. Analoghe considerazioni possono riguardare la prevista “armonizzazione” del regime della detrazione per il coniuge a carico. Si tratta di un criterio di delega che per la sua genericità appare suscettibile di non univoca lettura, potendo ad esempio, la citata armonizzazione essere correlata alle esigenze di copertura della *tax credit* in esame ovvero consentire una rideterminazione del regime delle detrazioni per il coniuge a carico diversamente regolata rispetto a quella attualmente in vigore (in senso più o meno favorevole al contribuente) che, si ricorda, ne prevede il riconoscimento con riferimento al solo limite annuo di reddito di 2.840,51 euro.

Infine, con riferimento alla tipologia di reddito percepito dalla lavoratrice madre, che si estende anche a quello di lavoro autonomo, si richiama l'attenzione sulla circostanza che sono in fase di elaborazione i decreti attuativi della legge delega fiscale (legge n. 23 dell'11 marzo 2014) la quale, all'articolo 11, prevede la revisione dell'imposizione dei redditi di impresa e di lavoro autonomo riconducendoli ad un'imposta sul reddito imprenditoriale allineata a quella dell'IRES. Ciò al fine di evidenziare eventuali esigenze di coordinamento della disciplina dei decreti attuativi della delega in esame con le nuove norme che saranno varate in attuazione della citata delega fiscale.

### **Capo III** **DISPOSIZIONI COMUNI**

#### ***Articolo 6***

#### ***(Disposizioni comuni per l'esercizio delle deleghe di cui agli articoli da 1 a 5)***

Il comma 1 stabilisce che i decreti delegati di cui agli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 della presente legge sono adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della legge n. 400 del 1988.

Il comma 2 prevede che gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri.

Il comma 3 impone che dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi della presente legge, le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, in dotazione alle medesime amministrazioni.

Il comma 4 autorizza il Governo, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla presente legge, ad adottare, con la medesima procedura di cui ai commi 1 e 2, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse.

**La RT** illustra l'articolo, rinviando alla premessa per i profili di rilievo metodologico.

**Al riguardo**, si premette che il disegno complessivamente delineato appare in linea di principio compatibile con la vigente normativa compatibile (legge 196 del 2009). Giova tuttavia ricordare che il comma 3 dell'articolo 81 della Costituzione ("ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte") ha rafforzato quanto previsto dal previgente comma 4 del medesimo articolo ("ogni altra legge che importi nuovi o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte") in senso ancora più rigoristico ("provvede ai mezzi", anziché "deve indicare i mezzi"). Pertanto, si rappresenta la possibilità, in presenza di controversie inerenti l'attuazione dei criteri di delega, che venga rilevata l'insuperabilità dell'obbligo, peraltro già sancito dalla giurisprudenza costituzionale in materia (sentenza n. 226 del 1976<sup>2</sup>), circa la necessità che la copertura finanziaria delle norme onerose sia assicurata già con la legge di delega.

---

<sup>2</sup> "Il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 consiste, infatti, nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Di regola, perciò, tale obbligo grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa; così come grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge. Ma quest'ultima ipotesi differisce profondamente da quella della decretazione delegata, dove è soltanto in forza della previa legge delegante ed in ottemperanza alle disposizioni in questa contenute che il Governo assume l'esercizio della funzione legislativa. In tale ipotesi, deve essere, dunque, il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa. [...] Non rileva, poi, ai fini del presente giudizio, accertare se, qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta, sia sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76, dal momento che, nella specie, di una delega siffatta non vi è traccia alcuna".

# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Apr 2014

[Nota di lettura n. 39](#)

**A.S. 1328:** "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"

"

[Nota di lettura n. 40](#)

**A.S. 1417:** "Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari"

"

[Nota di lettura n. 41](#)

**A.S. 1413:** "Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015"

"

[Elementi di documentazione n. 10](#)

Il bilancio dello Stato 2014-2016. Una analisi delle spese per missioni e programmi.

"

[Nota di lettura n. 42](#)

**A.S. 1430:** "Conversione in legge del decreto-legge 7 aprile 2014, n. 58, recante misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico"

"

[Documentazione di finanza pubblica n. 5](#)

Documento di economia e finanza 2014 (**Doc. LVII, n. 2**)

"

[Nota di lettura n. 43](#)

**A.S. 1450:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche"

"

[Nota di lettura n. 44](#)

**A.S. 1464:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura, n. 45](#)

**A.S. 1465:** "Conversione in legge del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale"

Mag 2014

[Nota di lettura n. 46](#)

**A.S. 1470:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Documentazione di finanza pubblica n. 6](#)

Le previsioni di primavera della Commissione europea: profili macroeconomici e di finanza pubblica

"

[Nota di lettura n. 47](#)

**A.S. 1326:** "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo"

"

[Nota di lettura n. 48](#)

**A.S. 1479:** "Conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 73, recante misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico alla URL <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>