



Roma 16 luglio 2019

Audizione sul progetto di Legge Delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro. Senato della Repubblica XVIII legislatura n. 1.338.

Onorevole Presidente, Spett. li Senatori ,

Il tema della semplificazione e della codificazione in materia di lavoro è da tempo oggetto di studi e di riflessioni sia in ambito accademico che da parte delle parti sociali .

Premettiamo che se gli obiettivi della delega legislativa fossero rapportati effettivamente alle funzioni di semplificazione, riassetto, razionalizzazione, coordinamento, armonizzazione delle norme in materia di lavoro , senza intaccare gli attuali sostanziali livelli delle tutele del lavoro, tale delega potrebbe essere da noi considerata ragionevole e anche condivisibile.

In ogni caso proprio in considerazione dell'ambiguità e della genericità di alcuni dei criteri e dei principi direttivi, tanto quelli generali che speciali, a nostro avviso risulta necessaria una profonda revisione delle formule adottate, ciò al fine di renderle più chiare e delimitate.

Evidenziamo inoltre come dalle formulazioni del comma 2, emerga un'estrema ampiezza e genericità su materie attinenti alla regolazione del mercato del lavoro e alle politiche attive per il lavoro cui si riferiscono i criteri e principi direttivi ivi elencati e tale da lasciar presagire che ci sia la volontà di aprire una strada per un intervento che attenga all'intera materia lavoristica.

Relativamente all'insieme dell'impianto della Legge Delega, ci preme mettere in evidenza, al momento, le principali significative criticità come di seguito riportato, rimandando fondamentali puntualizzazioni alla specifica e analitica nota, allegata alla presente, redatta dall'Ufficio giuridico CGIL.

All'art 1 co. 3 lettera a) in materia di Apprendistato, per altro non distinguendo tra le diverse tre tipologie oggi in vigore, si dice che fermo restando il rispetto delle finalità formative, si prevede la semplificazione degli adempimenti in capo al datore di lavoro relativi agli obblighi di formazione, anche al fine della verifica dei requisiti inerenti al rapporto.

Mentre per il I° livello, apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e il III° livello, apprendistato di alta formazione e ricerca, i periodi di formazione interna ed esterna sono concordati tra l'istituzione formativa e il datore di lavoro ed attuati sulla base del piano formativo individuale redatto, la cui responsabilità di attuazione e valutazione è rimessa all'istituzione formativa, quale unica responsabile delle attività dell'apprendista e dell'efficacia del processo formativo, nel caso del II° livello, il Professionalizzante, la responsabilità del percorso formativo è rimessa in capo al datore di lavoro il quale, in ragione delle competenze acquisite e al titolo di studio, provvede al riconoscimento delle qualifica di inquadramento salariale in ragione degli accordi interconfederali.

I diversi soggetti responsabili, chiaramente distinti tra loro in ragione degli obiettivi finali di tali percorsi, non possono a nostro avviso, essere semplificati riconducendoli ad esempio ad una unicità di soggetto responsabile e ne' tanto meno, provvedere ad un ridisegno unificante dei diversi percorsi di formazione.

Agli scriventi appare evidente che se così si intesse procedere, la richiamata prerogativa dell'essere, quello dell'apprendistato, un percorso a finalità formativa, ne risulterebbe penalizzato, immaginando, infatti, un'invasione di campo su tutto il fronte a cura del datore di lavoro.

All'art 1 co. 3 lettera b), si dice di voler razionalizzare le funzioni e i compiti amministrativi in materia di servizi per l'impiego, di collocamento mirato e di politiche del lavoro e tutto ciò nel rispetto delle competenze divise tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

Pur riferendosi alle sole funzioni e compiti amministrativi quando si parla di servizi per l'impiego e il collocamento mirato, occorre tenere presente a ciò deve necessariamente seguire una modifica sostanziale del d.lgs. 150/15 capace tra l'altro di comprendere le ricadute degli annunciati provvedimenti in materia di autonomia differenziata.

Quando si parla di politiche del lavoro la materia è non distinguendo tra politiche attive e passive, diventa di difficile interpretazione l'obiettivo finale di razionalizzazione, in quanto per le prime si ritornerebbe sul terreno dell'autonomia costituzionale regionale e sulle seconde alle norme di legge che oggi impegnano il MLePS, INPS e Fondi bilaterali.

Con l'art 1 co. 3 lettera e), si esprime la volontà di procedere per razionalizzare e riorganizzare agenzie, enti o organismi che svolgono compiti in materia di servizi per l'impiego e politiche del lavoro, ivi compresi quelli preposti all'analisi delle politiche pubbliche, anche attraverso il loro accorpamento.

Detto che l'obiettivo significativo e di fondo ci pare essere quello dell'accorpamento, che finirebbe con coinvolgere ANPAL, ANPAL Servizi, INAPP e INL con riflessi per quest'ultima anche per INPS e INAIL, sfugge e preoccupa come

su tale tema la questione amministrativa e soprattutto quella del personale che in tali enti opera, non siano state rappresentate.

In particolare per la seconda, in considerazione che attiene al tema più generale dell'organizzazione del lavoro, vogliamo immaginare che questa non possa che essere affrontata con il pieno coinvolgimento delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Giudichiamo quanto iscritto all'art 1 co. 3 lettera f) preoccupante e pericolosa la formulazione riferita all'eliminazione dei 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 regolamentazione (AIR) dei relativi decreti legislativi.

Come si può comprendere già ad una prima lettura della disposizione, qui il disegno di legge, travalica del tutto l'obiettivo di semplificazione e riassetto-razionalizzazione formalmente sancito nel comma 1, nonché i criteri direttivi generali di coordinamento, armonizzazione etc. di cui al comma 2, in quanto ci si spinge fino a delegare il governo a svolgere una vera e propria opera di revisione sostanziale delle normative in materia lavoristica in vigore nel nostro Paese per le quali sussistano normative europee, con l'obiettivo di una riduzione delle tutele ai minimi previsti da queste ultime.

Soffermandoci sulla previsione appena citata evidenziamo come sia esplicitamente previsto che si vadano ad eliminare i livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa europea. In buona sostanza il decreto delegato potrebbe, sulla base di questo criterio, eliminare tutta la legislazione che dovesse superare i minimi imposti dall'UE. A nostro giudizio il risultato potrebbe essere devastante, portando il nostro diritto del lavoro indietro di decine di anni.

A tale riguardo, va ricordato che il diritto del lavoro UE si limita a fissare "prescrizioni minime", ossia minimi di trattamento che gli Stati possono modificare in melius, incrementandoli, prerogativa che l'Italia ha normalmente utilizzato dettando discipline di miglior favore rispetto a quelle previste da Direttive e Regolamenti.

A seguito di tale norma, e di certo per come è scritta, si tratterebbe di procedere con eliminare le garanzie ordinamentali che oltrepassino i livelli minimi stabiliti dalla normativa europea, ignorando che nessuna norma vincolante del diritto europeo prevede una simile eventualità.

Infine vogliamo ricordare come dall'art. 153, par. 4, del Trattato sul funzionamento dell'UE (TfUE), si preveda specificamente, con riferimento alle normative adottate nelle materie di competenza dell'UE che "le disposizioni adottate a norma del presente articolo (...) non ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure, compatibili con i trattati, che prevedano una maggiore protezione".

A giudizio degli scriventi si evidenzia come questa operazione si situi totalmente al di fuori dei principi oltre che dei Trattati UE, delle altre fonti sovra nazionali, quali la Carta sociale europea e le Convenzioni OIL.

Rappresenta un ulteriore profilo problematico quanto riportato all'art. 1, comma 6, dove si stabilisce che il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, adotta le norme regolamentari di attuazione adeguandole alla nuova disciplina di livello primario.

Ci pare che in primo luogo tale disposizione confermi la volontà del legislatore delegante di innovare la legislazione vigente in materia e non di limitarsi alla redazione di testi unici compilativi e semplificativi e in secondo luogo la norma potrebbe preludere anche ad un intervento normativo di tipo diverso, e cioè che finisca con il caratterizzarsi per la riduzione del corpus legislativo di rango primario mediante l'inserimento nelle nuove norme legislative di ampi rinvii alla decretazione ministeriale, attribuendo di conseguenza a quest'ultima il ruolo di regolatore della materia.

In proposito ci pare utile ricordare che non solo alcuni istituti fondamentali del diritto del lavoro, quali l'orario di lavoro, lo sciopero, l'età minima di accesso al lavoro sono protetti da riserva di legge, e ciò proprio al fine di sottrarli alla discrezionalità degli organi amministrativi, ma anche che non è ammesso adempiere alle direttive europee con disposizioni che non siano di rango primario.

Anche in questo ravvisiamo un pericoloso rischio di deregolazione strisciante del diritto del lavoro, obiettivo che se così fosse, risulta essere del tutto non condivisibile.

Infine, per quanto previsto dal co. 7 dell'art. 1, dove per la redazione degli schemi dei decreti legislativi è previsto che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali possa avvalersi dell'istituzione di apposite commissioni, auspichiamo che queste, immaginandole di mero carattere consultivo, vedano la partecipazione attiva delle parti sociali.



Roma 16 luglio 2019

Legge delega n. 1.338, Legge Delega al Governo per la semplificazione e la codificazione in materia di lavoro.

Testo integrativo alla nota illustrata in sede di audizione del 16 luglio.

Ad integrazione della prima nota riportiamo qui di seguito alcune considerazioni derivanti da una prima lettura critica del disegno di legge delega n. 1.338, che autorizza il Governo a riformare il mercato del lavoro con il fine di *“creare un sistema organico di disposizioni in materia e di rendere più chiari i principi regolatori delle disposizioni già vigenti”* e introdurre *“un complesso armonico di previsioni di semplice applicazione”*.

1) Il disegno di legge delega il governo ad emanare uno o più decreti legislativi di *“semplificazione e riassetto”* delle norme in materia di lavoro (art. 1, co. 1), fissando principi e criteri direttivi generali (co.2) consistenti nel:

“a) coordinare e armonizzare sotto il profilo formale e sostanziale le disposizioni legislative vigenti nella materia, 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;

b) adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

c) coordinare il complesso di norme organicamente riunite in materia di lavoro anche con la disciplina europea di settore;

d) indicare esplicitamente le norme da abrogare [...].”

A questi se ne aggiungono altri più specifici, previsti in particolare dall' art. 1, co. 3, lett. a, b, c, d, e, g, h, riguardanti una pletera di tematiche e funzioni rispetto alle quali si prevedono differenti tipi di regolazione:

- *“semplificare gli adempimenti in capo al datore di lavoro [...]” in materia di apprendistato;*
- *“razionalizzare le funzioni e i compiti amministrativi in materia di servizi per l'impiego, di collocamento mirato e di politiche del lavoro [...]”;*
- *“razionalizzare il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, il sistema informativo della formazione professionale e le comunicazioni telematiche in materia di lavoro [...]”;*
- *“valorizzare la funzione di monitoraggio svolta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con particolare riferimento alle prestazioni dallo stesso erogate [...]”;*
- *“razionalizzare e riorganizzare agenzie, enti o organismi che svolgono compiti in materia di servizi per l'impiego e politiche del lavoro, ivi compresi quelli preposti all'analisi delle politiche pubbliche, anche attraverso il loro accorpamento [...]”;*
- *“prevedere l'obbligo per l'amministrazione di rendere facilmente conoscibili e accessibili le informazioni, i dati da fornire e la relativa modulistica [...]”;*
- *“prevedere che, per gli atti normativi di iniziativa governativa, il costo derivante dall'introduzione di oneri regolatori [...] sia qualificato di regola come onere fiscalmente detraibile”.*

Orbene, stando a queste ultime formulazioni del comma 2, il disegno di legge sembrerebbe riferirsi esclusivamente a materie attinenti alla regolazione del mercato del lavoro e alle politiche attive per il lavoro cui si riferiscono i criteri e principi direttivi ivi elencati, ma in verità, tale interpretazione riduttiva appare non del tutto certa, poiché la formulazione dei criteri generali di cui al comma 1, sembra aprire, invece, la strada ad un intervento che riguardano l'intera materia lavoristica.

A questo proposito, una osservazione generale che va effettuata riguarda la **estrema ampiezza e genericità di questa parte della delega.**

Certo non mancano precedenti in cui leggi delega hanno concesso al Governo amplissimi margini di manovra, che hanno consentito riforme generali del diritto del lavoro. Basti ricordare le leggi n. 30/03 e n. 183/2014. Tuttavia, anche in quelle

occasioni i principi e criteri direttivi erano enucleati, quanto meno, ancorchè in misura sempre considerata insufficiente, indicando le materie specifiche su cui intervenire e le direzioni da prendere. In questo caso la materia consisterebbe in **“tutto” il diritto del lavoro, il che appare un criterio davvero troppo vago e insufficiente rispetto ai parametri di legittimità della delega fissati dall'art. 76 Cost.** (*“l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti”*)

2) Di gran lunga più preoccupante e a nostro avviso pericolosa è poi la formulazione della lettera f) dei criteri e principi direttivi specifici di cui all'art. 1, co. 3, dove si parla di:

-“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 regolamentazione, AIR, dei relativi decreti legislativi”.

Come si può comprendere già ad una prima lettura della disposizione, qui il disegno di legge, travalicando del tutto l'obiettivo di semplificazione e riassetto/razionalizzazione formalmente sancito nel comma 1, nonché i criteri direttivi generali di coordinamento, armonizzazione etc. di cui al comma 2, **si spinge a delegare il governo a svolgere una vera e propria opera di revisione sostanziale delle normative in materia lavoristica in vigore in Italia per le quali sussistano normative europee, con l'obiettivo di una riduzione delle tutele ai minimi previsti da queste ultime.**

Conviene soffermarsi sulla previsione appena citata, stante la sua importanza, invero mascherata dalla formulazione adottata dal disegno di legge.

In forza della lett. f) del comma 3 dell'art. 1, è dunque esplicitamente previsto che si dovranno *“eliminare i livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa europea (...)”*. In buona sostanza **il decreto delegato potrebbe, sulla base di questo criterio, eliminare tutta la legislazione che dovesse superare i minimi imposti dall'UE.**

Il risultato potrebbe essere devastante, portando il nostro diritto del lavoro indietro di decine di anni.

A questo riguardo, va ricordato che il diritto del lavoro UE si limita a fissare “prescrizioni minime”, ossia minimi di trattamento che gli Stati possono modificare *in melius*, incrementandoli. E d'altro canto l'Italia ha normalmente utilizzato tale prerogativa, dettando discipline di miglior favore rispetto a quelle previste da Direttive e Regolamenti. Ad esempio, la Direttiva sulla protezione delle lavoratrici madri prevede un congedo di maternità minimo di 14 settimane, di cui 2 devono essere di astensione obbligatoria. La legislazione italiana prevede che il congedo obbligatorio sia di 5 mesi. Se il Governo decidesse di “pareggiare” il diritto italiano con quello UE, le lavoratrici italiane si vedrebbero ridotte le tutele in caso di maternità in maniera drastica.

E gli esempi potrebbero moltiplicarsi.

Si potrebbe fare infatti riferimento, ad esempio, alle materia dei controlli sulla persona del lavoratore, della somministrazione di lavoro, della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, alla disciplina delle azioni positive per il genere femminile.

Nel ribadire la preoccupazione della pericolosità di tale disegno evidenziamo tre punti:

a) con riferimento a questa specifica previsione di riduzione delle discipline di tutela in vigore, **si tratta**, lo si ribadisce, di un'operazione non di semplificazione e/o di mero riassetto – come si legge nella rubrica del disegno di legge delega – bensì **di un vero e proprio abbattimento dei livelli di tutela per i lavoratori**. Per come è scritta la lett. f) del comma 3 dell'art. 1 del d.d.l., infatti, si tratta di eliminare le garanzie ordinamentali che oltrepassino i livelli minimi stabiliti dalla “normativa europea”.

Va detto subito che nessuna norma vincolante del diritto europeo prevede una simile eventualità.

I programmi di semplificazione normativa europei che sono stati portati avanti nel corso degli ultimi anni, infatti, non incidono sulle competenze normative degli Stati membri, né potrebbero farlo senza porsi in netto contrasto, anzitutto, con quanto previsto dall'art. 153, par. 4, del Trattato sul funzionamento dell'UE (TfUE), il quale

prevede specificamente, con riferimento alle normative adottate nelle materie di competenza dell'UE di cui al par. 1, che *“le disposizioni adottate a norma del presente articolo (...) non ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure, compatibili con i trattati, che prevedano una maggiore protezione”*.

Occorre inoltre ricordare che, nella maggior parte delle Direttive, tale principio di miglior favore è ribadito in specifiche clausole, **ed è accompagnato da ulteriori clausole c.d. “di non regresso”**, le quali escludono che l'implementazione da parte di uno Stato della Direttiva stessa implichi un obbligo di abbassamento delle tutele già esistenti. E tale ulteriore principio, è direttamente connesso al generale obiettivo di politica sociale fissato dall'art. 151, allorquando stabilisce che l'Unione e gli Stati membri **“hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso”**. Parimenti, nell'art. 3, par. 2 del Trattato sull'Unione Europea, si prevede che *“l'Unione (...) si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su un'economia (...) che mira alla piena occupazione e al progresso sociale”*.

b) occorre considerare, inoltre, che le Direttive, pur se impongono normalmente obblighi di adeguamento degli ordinamenti interni, lasciano assai frequentemente agli Stati una notevole discrezionalità nella scelta di due o più modi di dare attuazione ai principi in esse contenuti.

La mancanza di criteri direttivi nelle leggi comunitarie, nelle quali vi è unicamente una delega generica all'attuazione delle direttive UE dell'annata, è stata spesso criticata per violazione dell'art. 76 Cost.

Oggi il problema si porrebbe con ancora più evidenza con una norma così generica come quella della predetta lett. f).

c) il Comitato europeo dei diritti sociali di Strasburgo, così come i Comitati dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, hanno chiarito che **NON esiste alcuna presunzione di conformità alla Carta sociale europea, CSE, e alle Convenzioni OIL per la normativa nazionale che recepisce quanto previsto nel diritto dell'Unione europea**. Pertanto, la normativa interna che si limitasse a prevedere il livello minimo di tutela richiesto dal diritto dell'UE potrebbe essere

ritenuta non rispettosa dell'art. 117 comma 1 Cost. in quanto non conforme alla CSE e alle Convenzioni OIL ratificate dal nostro paese.

E' necessario quindi subito evidenziare come questa operazione si situi totalmente al di fuori dei principi oltre che dei Trattati UE, delle altre fonti sovranazionali, quali la Carta sociale europea e le Convenzioni OIL.

3) Un ulteriore profilo problematico che merita di essere sottolineato riguarda la potestà regolamentare dello Stato e la scarsa chiarezza che si registra all'art. 1, comma 6, ove si stabilisce che il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, adotta le norme regolamentari di attuazione adeguandole alla nuova disciplina di livello primario. **Tale disposizione anzitutto conferma la volontà del legislatore delegante di innovare la legislazione vigente in materia e non di limitarsi alla redazione di testi unici compilativi e semplificativi, in secondo luogo la norma potrebbe precludere anche ad un intervento normativo di tipo diverso, che si caratterizzi cioè per la riduzione del corpus legislativo di rango primario mediante l'inserimento nelle nuove norme legislative di ampi rinvii alla decretazione ministeriale, attribuendo così a quest'ultima il ruolo di regolatore della materia.**

In proposito è utile ricordare che non solo alcuni istituti fondamentali del diritto del lavoro, quali l'orario di lavoro, lo sciopero, l'età minima di accesso al lavoro sono **protetti da riserva di legge**, e ciò proprio al fine di sottrarli alla discrezionalità degli organi amministrativi, ma anche che **non è possibile adempiere alle direttive europee con disposizioni di questo genere.**

Detto ciò, il pericolo che questa norma, possa dare l'avvio ad una deregolazione del diritto ci pare anche fin troppo evidente.

In conclusione, il disegno di legge delega pone numerosi profili di contrasto con la Costituzione così sintetizzabili:

- a) estrema genericità della delega con violazione dell'art. 76 Cost.;
- b) violazione dell'art. 117 Cost., nella misura in cui si violino i principi comunitari e gli obblighi derivanti dal diritto internazionale;

Ciò considerato – e **ferma restando l'assoluta necessità di eliminazione delle previsione contenuta nella lett. f) del comma 3 dell'art. 1** – va detto, per il resto, che nella misura in cui gli obiettivi della delega legislativa fossero rapportati effettivamente alle funzioni di semplificazione, riassetto, razionalizzazione, coordinamento, armonizzazione, etc., senza intaccare assolutamente i livelli sostanziali delle tutele del lavoro, la *ratio* sottostante alla delega potrebbe esser finanche ragionevole. E tuttavia, a tal fine, stante l'ambiguità e la genericità di alcune dei criteri e principi direttivi tanto generali che speciali sopra riportati, occorrerebbe in ogni caso una revisione delle formule adottate, onde renderle più chiare e delimitate; ferma restando, poi, la necessità di un penetrante e continuo controllo *in itinere* dei testi della eventuale futura decretazione delegata.

Va sottolineato positivamente, a questi fini, che il co. 7 dell'art. 1 prevede che *“per la redazione degli schemi dei decreti legislativi di cui al presente articolo il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, senza nuovi o maggiori oneri per la*

f

i

n

a

n

z

a

p

u

b

b

l

i

c

a

,

p

u

ò