

SENATO DELLA REPUBBLICA

*COMMISSIONE 11^a
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE*

*Disegno di legge n. 1338, recante delega al Governo per la
semplificazione e la codificazione in materia di lavoro*

Audizione Assolavoro

Roma, 23 luglio 2019

Illustre Presidente, Egregi Senatori,

il disegno di legge all'esame della Commissione si prefigge l'obiettivo di **semplificare le norme in materia di lavoro** per creare un "sistema organico" di disposizioni per "rendere più chiari i principi regolatori" di quelle vigenti e "costruire un complesso armonico di previsioni di semplice applicazione".

Ovviamente tutti questi obiettivi sono condivisibili se si considera l'importanza che assume per i cittadini e le imprese un ordinamento costituito da precetti chiari, applicabili e, possibilmente, stabili nel tempo.

Per conseguire tali ambiziosi obiettivi occorre partire da una oggettiva disamina delle caratteristiche dell'ordinamento lavoristico del nostro Paese e delle dinamiche che determinano una qualità della legislazione sicuramente migliorabile, in molti casi confusa e talvolta di non uniforme lettura da parte dei giudici.

Il primo di questi *trend* è indubbiamente **l'eccessiva variabilità ed instabilità** della legislazione lavoristica ogniqualvolta muta il quadro politico-parlamentare di riferimento.

Nel nostro Paese il dibattito sui temi del lavoro è infatti tuttora permeato **da un approccio largamente condizionato da aprioristiche opzioni ideologiche** che sovente si traduce in una sottovalutazione di quelle evidenze empiriche che dovrebbero stare a fondamento di ogni decisione.

Il "**conoscere per deliberare**" di Einaudiana memoria appare a volte troppo lontano dall'orizzonte culturale dei *policy makers* e questo approccio diventa tanto più critico in un ambito, qual è il diritto del lavoro, sottoposto oggi a cambiamenti (tecnologici, demografici, organizzativi e ambientali) di portata storica per profondità, ampiezza e velocità.

L'instabilità normativa si traduce, tra l'altro, in una oggettiva incertezza sul piano operativo, con **difficoltà per le imprese di programmare e pianificare correttamente le proprie politiche assunzionali** ed inevitabili atteggiamenti "conservativi" nella gestione degli organici, con conseguente sviluppo di forme organizzative e produttive sempre più *labor saving*.

Ulteriore elemento di criticità è dato dalla **proliferazione delle c.d. "leggi provvedimento"** che, in luogo della natura generale ed astratta che dovrebbe avere ogni intervento legislativo,

assumono le caratteristiche dell'atto amministrativo appropriandosi di spazi riservati all'amministrazione.

Quando una legge presenta il contenuto tipico del provvedimento amministrativo determina molteplici criticità, **a tacere delle patologie**, pur esistenti, come il fenomeno delle c.d. "leggine" che curano interessi micro settoriali oppure la tendenza di parte della burocrazia ad evitare i rischi della responsabilità contabile, civile o penale.

Tali criticità emergono sul piano a) della **lesione delle garanzie** che salvaguardano le situazioni giuridiche soggettive dei destinatari (si pensi all'impossibilità per il destinatario dei precetti di partecipare al procedimento, come previsto dalla legge); b) in termini di **compressione della tutela giurisdizionale**, visto che la legge non può essere sindacata e impugnata in sede giurisdizionale se non per violazione dei precetti costituzionali; c) dal punto di vista della **rigidità e della sclerotizzazione dell'Ordinamento** poiché una legge provvedimento non può che essere modificata da altra legge.

Questa proliferazione appare, in ultima analisi, frutto sia di una **visione (falsamente) illuministica** che vede nella mera emanazione della norma la soluzione di ogni questione (senza curarsi in alcun modo della sua applicazione e implementazione) sia di una **latente sfiducia nel livello amministrativo** e della sua capacità di farsi carico in maniera tempestiva e puntuale della normazione secondaria.

Riduzione dell'ipertrofia legislativa, razionalizzazione e semplificazione della normazione primaria carente dei requisiti di **generalità ed astrattezza**, miglioramento del *drafting* normativo, più corretta **ripartizione normativa tra fonti** (primarie e secondarie, nazionali e regionali) e **semplificazione e razionalizzazione dell'attività amministrativa** sono le sfide che vanno affrontate per dare al Paese un ordinamento giuslavoristico capace di rispondere - in termini sia di competitività delle imprese che di garanzia dei diritti delle persone - agli obiettivi che abbiamo davanti come sistema.

I principi ed i criteri di delega generali

L'articolo 1, comma 2, detta i principi e i criteri direttivi generali a cui deve attenersi il Governo nell'esercizio della delega.

- a) Il principio di delega di cui alla lettera a) prevede il coordinamento e l'armonizzazione
“sotto il profilo formale e sostanziale delle 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”.*

Su questo punto si evidenzia la necessità di una riflessione in merito alla possibile genericità di questo principio in quanto, come noto, la legge delega non deve contenere enunciazioni *“troppo generali o comunque inadeguate a indirizzare l’attività normativa del legislatore delegato, ma ben può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro cui il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di riempimento normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa (sentenza n. 104/2017)”*¹.

- b) Il principio di delega di cui alla lettera b) è volto all’**adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo**.

Nel merito si ritiene questo principio condivisibile ma **insufficiente** in quanto occorre dare luogo **ad una vasta opera di razionalizzazione e di semplificazione normativa** attraverso un **significativo processo di delegificazione**, finalizzato ad una razionalizzazione, semplificazione e riordino del quadro di normativo.

Solo attraverso questo strumento si può sia **ridurre il numero delle norme che gravano sulle imprese e sui lavoratori che incidere sulla loro qualità**, vista la natura “torrentizia” della nostra legislazione, sovente caratterizzata dalla disordinata sommatoria di interventi stratificatisi nel tempo. Ovviamente questa ricognizione dovrà riguardare anche **le prassi e le norme amministrative** in maniera tale da individuare, limitatamente alle materie oggetto di semplificazione, quelle da abrogare o semplificare.

- c) Il criterio di delega di cui alla lettera c) dispone di **coordinare il complesso di norme con la disciplina europea di settore**; il criterio specifico di cui al successivo comma 3, lettera f) prevede invece **“l’eliminazione dei livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l’adeguamento alla normativa europea”**.

¹ Corte costituzionale - servizio studi. “La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale”. A cura di Riccardo Nevola e Danilo Diaco, ottobre 2018

Sul punto va ricordato che **il lavoro tramite Agenzia è disciplinato dalla Direttiva Comunitaria 2008/104/CE²** (di seguito, in breve, “Direttiva”), nata dall’esigenza di uniformare le legislazioni degli Stati membri caratterizzati da una grande diversità.

Il contratto di somministrazione di lavoro e il contratto di lavoro a tempo determinato sono pertanto regolamentati nell’Ordinamento europeo **da due discipline normative distinte** dettate da due diverse Direttive proprio in virtù della consapevolezza, da sempre esistente a livello comunitario, della sostanziale diversità dei due istituti³.

In particolare la Direttiva promuove il lavoro in somministrazione disponendo che *“il miglioramento della base minima di tutela dei lavoratori tramite Agenzia debba essere accompagnato da un riesame delle eventuali restrizioni o divieti imposti al ricorso al lavoro tramite Agenzia⁴”*.

In tale contesto normativo l’art. 2 della Direttiva, ribadito il principio di parità di trattamento già presente nel nostro Ordinamento *ab initio*, dispone la *“necessità di inquadrare adeguatamente il ricorso al lavoro tramite agenzia interinale al fine di contribuire efficacemente alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo di forme di lavoro flessibili”*, riprendendo il principio già sancito nel Considerando n. 11⁵.

² Recepita nel nostro Ordinamento dal D. Lgs. n. 24/2012.

³ Il contratto a termine è disciplinato dalla Direttiva Comunitaria (1999/70/CE) del 28 giugno 1999 nell’ambito della quale il Legislatore comunitario, dopo aver sancito il principio cardine secondo cui “i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro” individua una serie di limiti all’utilizzo del rapporto di lavoro a termine. Tale distinzione è evidenziata sia nel Preambolo (4° comma) che nell’articolato (clausola 3, punto 1) della Direttiva.

⁴ Limiti o restrizioni possono essere giustificati soltanto da ragioni d’interesse generale che investono in particolare la tutela dei lavoratori, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi (Considerando n. 18)⁵.

⁵ Considerando n. 11: “Il lavoro tramite agenzia interinale risponde non solo alle esigenze di flessibilità delle imprese ma anche alla necessità di conciliare la vita privata e la vita professionale dei lavoratori dipendenti. Contribuisce pertanto alla creazione di posti di lavoro e alla partecipazione al mercato del lavoro e all’inserimento in tale mercato.”; Considerando n. 12: “La presente direttiva stabilisce un quadro normativo che tuteli i lavoratori tramite agenzia interinale che sia non discriminatorio, trasparente e proporzionato nel rispetto della diversità dei mercati del lavoro e delle relazioni industriali”. Considerando n. 14: “Le condizioni di base di lavoro e d’occupazione applicabili ai lavoratori tramite agenzia interinale dovrebbero essere almeno identiche a quelle che si applicherebbero a tali lavoratori se fossero direttamente impiegati dall’impresa utilizzatrice per svolgere lo stesso lavoro.” Considerando n. 15: “I contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro. Nel caso dei lavoratori legati all’agenzia interinale da un contratto a tempo indeterminato, tenendo conto della particolare tutela garantita da tale contratto, occorrerebbe prevedere la possibilità di derogare alle norme applicabili nell’impresa utilizzatrice”. Considerando n. 17: “Inoltre, in determinate circostanze limitate, gli Stati membri dovrebbero poter derogare, sulla base di un accordo concluso dalle parti sociali a livello nazionale, entro dei limiti, al principio della parità di trattamento, purché sia previsto un livello di tutela adeguato”.

Applicazione concreta di questo principio è la Sentenza della Corte di Giustizia Europea dell'11 aprile 2013 (Causa n. c-290/2012), nell'ambito della quale il Giudice comunitario ha consacrato il principio secondo cui **i limiti alla reiterazione dei contratti a tempo determinato**, la cui violazione comporta il diritto alla assunzione a tempo indeterminato in capo al lavoratore, **non si applicano** “né al rapporto di lavoro a tempo determinato tra un lavoratore interinale e un'agenzia di lavoro interinale né al rapporto di lavoro a tempo determinato tra tale lavoratore e un'impresa utilizzatrice”.

Tali principi comunitari e la giurisprudenza della Corte di Giustizia assumono **particolare rilievo** alla luce della più recente **legislazione nazionale che ha**, nei fatti, **disapplicato il dettato comunitario, equiparando *tout court* la disciplina (e i limiti) del contratto a termine alla somministrazione di lavoro⁶**.

È del tutto evidente come i principi sanciti dalla Direttiva 2008/104/CE e l'applicazione degli stessi criteri previsti dal disegno di legge delega del Governo **richiedano una rivisitazione delle disposizioni introdotte dal Decreto Dignità non potendosi applicare alla somministrazione di lavoro il paradigma vincolistico del contratto a tempo determinato**.

I principi ed i criteri di delega specifici

- a) Nell'ambito dei criteri e dei principi direttivi **specifici** di cui al comma 3 dell'articolo 1 **particolare attenzione viene posta alla materia dell'apprendistato (lettera a)** “*al fine di semplificare gli adempimenti posti in capo al datore di lavoro in ordine agli obblighi di formazione, rendendo più semplice l'attività di accertamento dei requisiti di tale tipologia di rapporto*”.

Nel ritenere opportuna tale disposizione si sottolinea il fatto che gran parte delle problematiche connesse allo sviluppo di questo istituto è legata ai vigenti assetti costituzionali e alla natura concorrente della legislazione in materia di formazione, con conseguente proliferazione di distinte, e non sempre omogenee, discipline regionali.

⁶ Ci si riferisce al c.d. "Decreto Dignità", legge n. 96/2018, di conversione con modificazioni del decreto legge n. 87/2018 sia in relazione al nuovo regime causale, che ai limiti percentuali sul contratto di somministrazione a tempo determinato (30%), che ai limiti alla successione dei contratti di lavoro a termine (24 mesi), che all'incremento contributivo in caso di rinnovo del contratto (0,5%).

- b) Sempre tra i criteri vi è poi la razionalizzazione delle funzioni e dei compiti amministrativi **in materia di servizi per l'impiego**, di collocamento mirato e di politiche del lavoro in capo al Ministero del Lavoro nel rispetto del riparto di competenze tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (lettera b).

La prospettiva di razionalizzazione delle funzioni e dei compiti appare condivisibile, pur se fortemente limitata dalla molteplicità di competenze, ripartite tra Stato e Regioni in materia.

Le politiche attive del lavoro rappresentano la vera sfida per vincere la quale occorre attrezzarsi. La prospettiva futura sarà sempre di più quella dei c.d. “**mercati transizionali del lavoro**”, ovvero di contesti nei quali la persona dovrà essere accompagnata nel suo percorso di carriera nelle diverse fasi e nel passaggio (transizione) non solo tra un posto di lavoro ed un altro, ma tra uno *status* ed un altro (occupazione, professione, momenti di cura o di formazione) che potranno presentarsi in fasi successive ovvero coesistere in uno stesso momento⁷.

Nell'ambito di queste dinamiche strutturali le Agenzie si sono rivelate determinanti sia per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, **sostenendo il livello di partecipazione** al mercato del lavoro e **supportando le imprese nel proprio sviluppo**, che per ridurre le due dimensioni della disoccupazione: **quella strutturale** (con la creazione di nuovi posti di lavoro e nuove competenze) e **quella frizionale** (agevolando l'incontro di domanda e offerta di lavoro).

Per disegnare (prima) e rendere effettivo (poi) un sistema di servizi per il lavoro che assuma **il punto di vista del cittadino e dell'impresa** ragionando in termini di **accessibilità dei servizi**, di **professionalità** necessarie, di **capacità di risposta**, di **tempi e di risultati** occorre sostenere la nascita e lo sviluppo di **una rete di servizi al lavoro moderna ed efficace** e di politiche **attive mirate all'inserimento lavorativo delle persone**.

Le Agenzie per il Lavoro mettono a disposizione del Paese la propria *expertise* industriale e la profonda conoscenza sia del lato della domanda che di quello

⁷ “Evoluzione del mercato dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro all'epoca della disintermediazione e dell'uso delle piattaforme tecnologiche”, ADAPT 2018.

dell'offerta⁸ per la creazione di **reti di sicurezza a tutela delle persone** (invece che del solo impiego), basate sull'attivazione e sul rafforzamento della loro occupabilità. Una visione diversa da quella formale e burocratica in vigore che talvolta ha generato modelli operativi funzionanti più sulla carta che nei fatti. Centrati più sul rispetto formale dei passaggi prescritti che sul risultato occupazionale da ottenere.

Quando si progettano servizi per il lavoro partendo dal punto di vista degli utenti il baricentro dell'attenzione si sposta dalle procedure amministrative **al risultato occupazionale da ottenere nei tempi che sono utili sia alle imprese che ai lavoratori, senza perdere nessuna opportunità.**

Per costruire un sistema efficiente e moderno capace di gestire le transizioni e che abbia le sostenibilità necessarie, è vitale introdurre nelle misure i criteri necessari per:

- privilegiare le **Politiche Attive** in grado di: a) favorire inserimento e reinserimento al lavoro; b) erogare una formazione sempre tarata sulle esigenze del sistema produttivo; c) istituire forme di premialità per gli operatori specializzati al raggiungimento di risultati concreti (*placement*) passando dal **finanziamento della disoccupazione a quello dell'occupazione**;
- prevedere processi operativi e non amministrativi, che rispettino **i tempi della domanda** di personale manifestata dalle imprese (senza l'appesantimento delle pluri-convocazioni degli utenti, delle approvazioni multiple e con l'uso dei canali *web*);
- gestire logiche **di remunerazione del risultato** in funzione delle **fasce di occupabilità** della persona e **dei tempi di ricollocazione**;
- riconoscere il valore del servizio prestato da qualunque soggetto autorizzato/accreditato **in relazione al risultato raggiunto**, con un importo economico commisurato al valore realizzato;
- vincolare la formazione finanziata all'**obbligo di placement**, almeno in una quota parte, per contrastare l'autoriproduzione della formazione inutile e la partecipazione dei lavoratori per il solo interesse dell'indennità di partecipazione;

⁸ Ciett report – Adapting to Change - 2012

- estendere l'applicazione del modello “a *voucher/bonus*”, ai servizi formativi (nei percorsi di riqualificazione) e a quelli di recupero sociale, sempre se in abbinamento stretto con politiche di reinserimento.

Qualora il nostro Paese riuscisse a ri-orientare fortemente la cultura dei propri servizi al lavoro gli effetti che ne scaturirebbero inciderebbero positivamente sulla **riduzione dei tempi di transizione**, sulla finanza pubblica in termini di **minor esborso per le politiche passive e di maggior gettito contributivo**, sulla coesione sociale incrementando i tassi di partecipazione, sul livello qualitativo degli operatori eliminando i fenomeni di inefficienza tuttora presenti.

- c) La lettera c) dispone tra i criteri la razionalizzazione del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, del sistema informativo della formazione professionale e le comunicazioni telematiche in materia di lavoro, assicurandone la realizzazione e la gestione, mediante la definizione di *standard* uniformi.

Sul punto è urgente procedere con **la dematerializzazione su piattaforma digitale di tutte le funzioni di carattere amministrativo**, valorizzando al contempo il ricorso alle autocertificazioni. L'imperativo è eliminare l'onere delle operazioni preventive di controllo sullo *status* dei lavoratori riportando la responsabilità sui dichiaranti, da sottoporre a controllo ispettivo *in itinere* e a campione.

Contemporaneamente deve essere possibile l'**accesso diretto e massivo ai dati, sia di contatto sia storici, dei lavoratori presenti nelle banche dati della Pubblica Amministrazione** superando definitivamente antistoriche resistenze culturali.

Grazie.

* * *