

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.
Esame C. 5256 Governo – Approvato dal Senato (Parere alla Commissione XI) (*Esame e conclusione. Parere con condizioni e osservazioni*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

Giovedì 21 giugno 2012. – Presidenza del presidente Carolina LUSSANA.

La seduta comincia alle 14.15.

Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.

Esame C. 5256 Governo – Approvato dal Senato.
(Parere alla Commissione XI).

(Esame e conclusione. Parere con condizioni e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Roberto ZACCARIA, *relatore*, dopo aver dato brevemente conto degli aspetti più salienti del contenuto del provvedimento all'esame, che reca interventi di ampio respiro volti a riformare il quadro giuridico relativo al mercato del lavoro anche alla luce della normativa europea, intervenendo, tra l'altro, sulla disciplina dei licenziamenti individuali attualmente contenuta all'articolo 18 della legge n. 300 del 1970, si sofferma sugli ambiti che più ineriscono alle competenze del Comitato.

A tale proposito, osserva, in primo luogo, che il provvedimento, pur presentando una struttura estremamente com-

plexa, reca un contenuto sostanzialmente omogeneo. In relazione al coordinamento delle disposizioni introdotte con l'ordinamento vigente, segnala invece la presenza di taluni aspetti problematici – che denotano una certa tendenza del legislatore a ritenersi « autosufficiente » o comunque slegato dal tessuto normativo sul quale interviene – sia in relazione alla mancata novellazione delle norme preesistenti, sia in relazione all'introduzione di discipline di carattere organico che non vengono inserite nell'ambito di un appropriato contesto normativo. A tale riguardo segnala, in particolare, i commi 47 e seguenti dell'articolo 1, che introducono un procedimento speciale per le controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dall'articolo 18 della legge n. 300 del 1970, senza introdurre gli opportuni coordinamenti con la normativa generale del rito del lavoro contenuta agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile.

Segnala quindi la presenza di richiami alla normativa vigente e all'ordinamento dell'Unione Europea effettuati in forma generica o imprecisa, nonché la presenza di norme meramente descrittive o ricognitive e di disposizioni di incerta portata normativa. Fa poi presente, sempre in relazione ai profili di efficacia delle disposizioni contenute nel disegno di legge, che numerosi commi – seguitando peral-

tro una prassi invalsa già da qualche tempo – sono preceduti da preamboli esplicativi delle finalità che si intendono perseguire o illustrativi del contenuto normativo delle misure introdotte; l'introduzione dei suddetti preamboli, che denota una discutibile concezione « didascalica » della legge, fa sì che il contenuto degli atti normativi si arricchisca con la presenza di elementi che dovrebbero più opportunamente essere collocati al di fuori di essi (e segnatamente, nella relazione illustrativa dei provvedimenti).

In relazione alle deleghe contenute all'articolo 4, segnala, in primo luogo, che né il titolo del provvedimento, né la rubrica dell'articolo ne danno in alcun modo conto. Esprime quindi talune perplessità, in relazione al termine di esercizio della delega in materia di apprendimenti formali e informali, fissato in soli sei mesi, cui si accompagna però un termine per l'adozione delle disposizioni integrative e correttive molto più ampio (pari a ventiquattro mesi), e che, quindi, scadrà nella prossima legislatura, con conseguente rischio, come la recente esperienza insegna, che la delega a fini correttivi possa essere esercitata da una compagine governativa di segno diverso e con intendimenti non proprio coincidenti con quelli ispiratori della delega originaria.

Dopo aver dato conto di taluni aspetti problematici anche in relazione agli adempimenti previsti dal disegno di legge, osservando, in particolare, che esso demanda compiti attuativi a ben sei decreti ministeriali dei quali viene precisata la natura non regolamentare, e constatata l'assenza sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) che della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), passa ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5256 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

esso presenta un contenuto omogeneo, in quanto reca disposizioni volte a

riformare il quadro giuridico relativo al mercato del lavoro nell'ambito della Strategia per la crescita e l'occupazione Europa 2020, che delinea gli obiettivi e gli strumenti dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di crescita e occupazione per il decennio 2011-2020. Coerentemente con tale obiettivo, il provvedimento, insieme ad alcune norme di principio o indicanti le finalità dell'intervento legislativo (articolo 1, commi 1-8), prevede disposizioni finalizzate a procedere ad una razionalizzazione delle tipologie contrattuali esistenti, configurando il contratto a tempo indeterminato come contratto prevalente e disincentivando il ricorso ai contratti a tempo determinato (articolo 1, commi da 9 a 13), delineando l'apprendistato quale contratto tipico per l'accesso al mercato del lavoro (articolo 1, commi 16-19), intervenendo in materia di tutele dell'impiego, contrastando l'uso improprio degli elementi di flessibilità relativi a talune tipologie contrattuali (articolo 1, commi 21-33) e modificando la disciplina dei licenziamenti, collettivi ed individuali (articolo 1, commi 37-69). Il disegno di legge reca altresì (all'articolo 2) disposizioni volte ad effettuare un'ampia revisione degli strumenti di tutela del reddito e degli ammortizzatori sociali e (all'articolo 3) disposizioni finalizzate a definire una cornice giuridica per l'istituzione di fondi di solidarietà settoriali, mentre (all'articolo 4) interviene sulle politiche attive del lavoro ridefinendo il ruolo dei servizi per l'impiego e prevedendo incentivi per accrescere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, mediante l'introduzione di norme di contrasto alle c.d. dimissioni "in bianco" e l'adozione di misure per il sostegno della genitorialità e dei lavoratori anziani;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti norma-

tive, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali; in altri casi, invece, il difetto di coordinamento con la normativa vigente è imputabile all'introduzione di numerose misure di carattere organico che, nell'ambito delle partizioni del testo nelle quali sono inserite, appaiono decontestualizzate e, in molti casi, fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto. Le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio:

all'articolo 1, comma 11, lettera *a*), che reitera una modifica non testuale alla disciplina recata dalla legge n. 604 del 1966 in materia di licenziamenti individuali, intervenendo – piuttosto che su tale provvedimento – sulla legge n. 183 del 2010 che, a sua volta, non aveva proceduto alla novellazione della legge n. 604;

all'articolo 1, comma 21, lettera *b*), che incide in via non testuale sull'articolo 13 del decreto legislativo n. 124 del 2004;

all'articolo 1, comma 24 e comma 27, che, pur essendo formulati in termini di disposizioni di interpretazione autentica, rispettivamente, dell'articolo 69, comma 1, del decreto legislativo n. 276 del 2003 in relazione agli elementi essenziali di validità del contratto di collaborazione coordinata e continuativa e dell'articolo 61 del medesimo decreto legislativo in relazione alle professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in albi professionali, introducono modifiche non testuali alle succitate disposizioni, con efficacia *pro futuro*;

all'articolo 1, comma 30, che interviene sulla disciplina dei rapporti di associazione in partecipazione, senza inserire la normativa introdotta in un adeguato contesto normativo;

all'articolo 2, comma 24, che, piuttosto che modificare l'articolo 7, comma 3, del decreto legge n. 86 del 1988, prevede che le “prestazioni” da esso disciplinate si considerino “assorbite”;

all'articolo 2, comma 39, che incide in via non testuale sull'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 276 del 2003;

all'articolo 2, comma 49, che, pur facendo sistema con le novelle apportate dai commi 47 e 48 in materia di riscossione dell'addizionale comunale sui servizi aeroportuali, non viene inserito in un idoneo contesto normativo;

all'articolo 2, comma 58, che interviene in materia di sanzioni accessorie, incidendo sull'ambito applicativo di numerose disposizioni contenute nel codice penale e definendo i contenuti della sentenza di condanna in relazione a specifiche fattispecie, senza inserire tuttavia la disciplina introdotta in un appropriato contesto normativo;

all'articolo 2, commi 59 e 62, che intervengono, al di fuori di un appropriato contesto normativo, rispettivamente, in materia di effetti della condanna e sulla disciplina degli obblighi informativi cui è tenuto il pubblico ministero nel corso delle indagini;

all'articolo 3, comma 3, che estende in maniera non testuale l'obbligo contributivo di cui all'articolo 9 della legge n. 407 del 1990 ad ulteriori categorie di imprese e agenzie;

all'articolo 4, che, ai commi da 24 a 26, introduce delle misure di sostegno alla genitorialità, senza introdurle in un idoneo contesto normativo;

all'articolo 4, ove i commi 34 e seguenti sembrano fare sistema con il precedente comma 33, che novella il decreto legislativo n. 181 del 2000, recante disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, senza tuttavia novellarlo;

all'articolo 4, comma 75, che modifica in via non testuale l'articolo 2,

comma 11, della legge n. 350 del 2003, nella parte relativa all'importo dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco;

all'articolo 4, comma 76, che interviene in maniera non testuale sul contributo di cui all'articolo 334 del codice delle assicurazioni private;

taluni difetti di coordinamento con la normativa vigente si riscontrano, più in generale, tra le disposizioni introdotte dal disegno di legge in oggetto e la legge n. 604 del 1966 e la legge n. 300 del 1970 da un lato e il decreto legislativo n. 276 del 2003 dall'altro, nonché con le disposizioni contenute nel codice di procedura civile agli articoli 409 e seguenti, nella parte in cui si disciplina il rito del lavoro; ad esempio, l'articolo 1, comma 41, laddove interviene in materia di termine iniziale di efficacia del licenziamento, incide sull'ambito applicativo sia della legge n. 604 che della legge n. 300 sopra citate, senza tuttavia modificarle; l'articolo 1, comma 2, laddove introduce un sistema permanente di monitoraggio e valutazione del mercato del lavoro, si sovrappone ad analogo istituto previsto dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 276 del 2003; analogamente, con riferimento all'articolo 1, commi 47 e seguenti, che introducono un procedimento speciale per le controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dall'articolo 18 della legge n. 300 del 1970, da un lato, non è chiaro il rapporto di tali disposizioni con la disciplina contenuta nel codice di procedura civile agli articoli 409 e seguenti che disciplinano il rito del lavoro, e, dall'altro, non è presente una clausola di chiusura che disponga l'applicabilità delle norme contenute nel codice di rito per tutto ciò che non è disciplinato dal provvedimento all'esame;

in termini ancor più generali, inoltre, il provvedimento, talvolta, innova l'ordinamento previgente senza tuttavia coordinarsi con esso in modo compiuto ma ad esso sovrapponendosi: a mero titolo esemplificativo, si segnala l'articolo 4, che, al comma 12, introduce principi chiamati a

presiedere all'applicazione della (già) vigente normativa in materia di incentivi all'assunzione, senza tuttavia precisare in modo puntuale quali siano le norme cui ci si intende riferire;

il disegno di legge si rapporta inoltre alla normativa vigente procedendo perlopiù mediante richiami effettuati in forma generica o imprecisa, in relazione ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; al riguardo, si segnalano, a mero titolo esemplificativo, l'articolo 1, comma 40, che novella l'articolo 7 della legge n. 604 del 1966, inserendovi un rinvio atecnico all'articolo 3, "seconda parte", della medesima legge; l'articolo 2, comma 37, che richiama in termini generali le disposizioni agevolative che rimandano alla contribuzione nella misura prevista per gli apprendisti; l'articolo 2, comma 49, che, in materia di sanzioni comminabili nel caso di mancata osservanza di oneri di comunicazione, prevede che si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla legge n. 689 del 1981 recante modifiche al sistema penale; l'articolo 3, comma 25, che, genericamente, richiama le disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria; l'articolo 4, comma 23, che, in relazione alla fattispecie dell'abuso da parte del datore di lavoro del foglio firmato in bianco dal lavoratore al fine di simularne le dimissioni o la risoluzione del contratto, prevede che si applichino in quanto compatibili le disposizioni di cui alla legge n. 689 del 1981 recante modifiche al sistema penale; nonché, infine, l'articolo 4, comma 27, lettera a), ultimo periodo, che, in materia di assunzione di disabili, richiama le ulteriori esclusioni previste dalle discipline di settore;

si rinvencono altresì nel testo numerosi rinvii all'ordinamento europeo effettuati in forma generica; in proposito, si segnalano l'articolo 1, comma 1, lettera h), che fa riferimento alla "conformità agli indirizzi assunti in sede europea" con riguardo alle modalità partecipative di

relazioni industriali; l'articolo 4, comma 51, che dà una definizione dell'apprendimento permanente "In linea con le indicazioni dell'Unione europea", nonché, infine, l'articolo 4, comma 62, lettera a), che, in materia di obblighi informativi e consultivi nei confronti dei lavoratori, prevede che gli accordi collettivi debbano operare nel rispetto dei livelli minimi fissati a livello europeo;

il provvedimento contiene numerose disposizioni che appaiono meramente descrittive in quanto: di principio (si veda, ad esempio, l'articolo 1, comma 1, che enuncia le finalità della legge con una formula che appare di natura meramente programmatica, "ribadendo" alla lettera a) "il rilievo prioritario del lavoro subordinato"), meramente ricognitive della normativa vigente, che viene spesso richiamata ricorrendo ad espressioni quali "fermo restando", "salva" (si vedano, l'articolo 1, comma 7; l'articolo 1, comma 10, lettera b); l'articolo 1, comma 23, lettera a), che fa salva "la disciplina degli agenti e rappresentanti di commercio" senza peraltro effettuare alcun rinvio alla fonte della suddetta disciplina; all'articolo 1, comma 33; all'articolo 1, comma 40; all'articolo 3, comma 25); ovvero in quanto prive di qualsiasi portata innovativa dell'ordinamento (si veda, per tutte, l'articolo 1, comma 8, che "prevede" che il Ministro per la pubblica amministrazione abbia poteri di iniziativa normativa, ovvero l'articolo 4, che, al comma 11, prevede che le disposizioni in materia di agevolazioni contributive contenute ai commi da 8 a 10, si applichino "nel rispetto del regolamento (CE) della Commissione n. 800/2008");

il provvedimento contiene numerose disposizioni delle quali appare dubbia o incerta la portata normativa, tra le quali si segnalano, in particolare:

l'articolo 1, comma 42, lettera b), che, ai fini della determinazione dell'ammontare dell'indennità risarcitoria spettante al lavoratore che sia stato illegittimamente licenziato, individua, tra gli altri, i criteri della deduzione di quanto il

lavoratore "avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione", nonché della valutazione delle "iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione", utilizzando espressioni delle quali appare incerta la portata normativa;

l'articolo 4, comma 1, che, laddove reca disposizioni volte ad incentivare l'esodo dei "lavoratori più anziani" – definiti dal comma 2 come quelli cui manchino 4 anni per raggiungere i requisiti minimi per il pensionamento, di vecchiaia o anticipato, nei quattro anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro – prevedendo che ad essi venga corrisposta "una prestazione di importo pari al trattamento di pensione che spetterebbe in base alle regole vigenti", reca una disposizione di incerta portata normativa, tenuto conto che sembrerebbe che i lavoratori interessati non abbiano ancora acquisito i requisiti minimi per il trattamento pensionistico;

l'articolo 4, comma 18, che, laddove stabilisce che le modalità per accertare la veridicità delle dimissioni del lavoratore debbano essere determinate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali "in funzione dello sviluppo dei sistemi informatici e della evoluzione della disciplina in materia di comunicazioni obbligatorie", utilizzando un'espressione alquanto generica;

l'articolo 4, comma 19, che, laddove prevede che, in caso di mancata convalida delle dimissioni, il rapporto di lavoro si intende risolto se il lavoratore o la lavoratrice non effettua la revoca delle dimissioni stesse entro il termine fissato nel comma medesimo, reca una disposizione della quale appare dubbia portata;

il provvedimento si connota per il ricorso ad una peculiare tecnica normativa – già utilizzata nei più recenti provvedimenti – consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo; tali preamboli, evidentemente privi di qualsiasi por-

tata normativa, si rinvencono, ad esempio, all'articolo 1, comma 2; all'articolo 3, comma 4, primo periodo, all'articolo 3, comma 16; all'articolo 4, comma 12; all'articolo 4, comma 24; all'articolo 4, comma 27, lettera c) e all'articolo 4, comma 62;

inoltre, secondo una tecnica normativa invalsa nei più recenti provvedimenti, il disegno di legge presenta una peculiare struttura, consistente nell'introduzione di numerose previsioni di carattere generale alle quali seguono disposizioni di carattere derogatorio ovvero condizionante delle prime; da ciò consegue che, nell'ambito di numerose disposizioni, all'enunciazione della regola segue l'individuazione della deroga. Tale fenomeno si riscontra, ad esempio, all'articolo 1, comma 9, lettera c); all'articolo 1, comma 14 (regola) e 15 (eccezione); all'articolo 1, comma 16, lettera c) e lettera d) (il capoverso comma 3-bis contiene la regola e il successivo 3-ter l'eccezione); all'articolo 1, comma 26, capoverso articolo 69-bis, (l comma 1 contiene la regola e i commi 2 e 3 l'eccezione); all'articolo 2, comma 2 (regola) e 3 e 5 (eccezione); all'articolo 3, che al comma 17 contiene la regola e, al comma 18, l'eccezione;

infine, il disegno di legge si caratterizza per l'introduzione, in relazione alla disciplina di numerosi istituti, di discipline a regime, cui si affiancano disposizioni aventi carattere transitorio; peraltro, le suddette discipline non sempre risultano coordinate e appaiono, talvolta, dislocate nell'ambito di partizioni del testo anche parecchio distanziate tra loro, rendendo così ardua per l'interprete la ricostruzione della disciplina in concreto applicabile; in proposito, si segnalano, ad esempio, l'articolo 2, comma 11, che reca la disciplina da applicarsi agli eventi di disoccupazione successivi al 1° gennaio 2016, mentre il comma 45 del medesimo articolo contiene la disciplina relativa agli eventi di disoccupazione verificatisi tra il 1° gennaio 2013 e il 31 dicembre 2015; l'articolo 2, comma 56, introduce una disciplina transitoria relativa all'indennità *una tantum*

per i collaboratori coordinati e continuativi disoccupati per gli anni 2013, 2014 e 2015, mentre, a norma del comma 51, la disciplina a regime per i suddetti soggetti decorre a partire dall'anno 2013; da ultimo, l'articolo 2, ai commi 1, 2 e 4, istituisce – a decorrere dal 1° gennaio 2013 – l'Assicurazione sociale per l'impiego e ne definisce l'ambito di applicazione, individuando, già al comma 3, alcune esclusioni. Il comma 19 del medesimo articolo reca una disciplina sperimentale dell'indennità limitata al triennio 2013, 2014 e 2015, relativa alla liquidazione cumulativa degli importi non ancora percepiti; l'articolo 3, comma 17, introduce una ulteriore disciplina sperimentale per gli anni 2013, 2014 e 2015, che subordina la corresponsione dell'indennità all'intervento integrativo dei fondi bilaterali cui si fa riferimento nel comma 14 del medesimo articolo 3.

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il disegno di legge contiene numerose disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica di previgenti normative, alcune delle quali (come quelle, già richiamate, contenute all'articolo 1, commi 24 e 27) si atteggiano, in realtà, a modifiche non testuali poiché prevedono espressamente che la suddetta "interpretazione" abbia efficacia *pro futuro*; in altri casi, diversamente, (si veda, ad esempio, l'articolo 1, comma 13, che fissa l'entità dell'indennità spettante al lavoratore nel caso di conversione del contratto a tempo determinato), appare dubbio il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui "*deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo*";

sempre in relazione al profilo dell'efficacia temporale, il provvedimento contiene disposizioni destinate dispiegare i propri effetti in periodi estremamente distanziati rispetto al momento dell'entrata

in vigore del provvedimento (si vedano, ad esempio, l'articolo 2, commi 11, 35 e 47, applicabili a decorrere dagli anni 2016 e 2017); altre disposizioni intervengono invece sull'efficacia della normativa previgente: ad esempio, l'articolo 1, al comma 32, riforma la disciplina dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio; tuttavia, il comma 33 dispone che resta fermo secondo la previgente disciplina l'utilizzo dei buoni già richiesti alla data di entrata in vigore della legge e comunque non oltre il 31 maggio 2013; infine, all'articolo 4, i commi 28 e 29, in materia di sgravi contributivi, hanno invece efficacia retroattiva (rispettivamente per il 2012 e per il 2011);

numerose disposizioni (si vedano, tra le tante, l'articolo 1, commi 25, 39 e 67; l'articolo 3, comma 49) precisano – con norme che appaiono prive di portata normativa, in quanto ribadiscono un principio generale dell'ordinamento – che talune novelle o nuove disposizioni si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge ovvero, in altri casi (si vedano, per tutti, l'articolo 1, commi 15, 18 e 22), invece, il provvedimento definisce la decorrenza dell'efficacia di alcune novelle ed abrogazioni a partire da un momento presumibilmente successivo rispetto a quello dell'entrata in vigore della legge, ma intervenendo “fuori” dalla novella o dalla norma che dispone l'abrogazione;

in relazione alle procedure di delega:

il disegno di legge, all'articolo 4, reca due nuove deleghe al Governo, in materia di apprendimenti non formali e informali (in relazione alla quale si prevede anche la possibilità di adottare disposizioni integrative e correttive) e in materia di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale delle imprese, nonché la riapertura, con introduzione di ulteriori principi e criteri direttivi, della delega al riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato, in relazione alle quali, si segnala, in primo luogo, che né il titolo del provvedimento, né la rubrica dell'articolo ne danno conto;

con specifico riferimento alla riapertura della delega al riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato, disposta dai commi 49 e 50, si segnala che i suddetti commi modificano in maniera non testuale la disposizione che originariamente la conferiva (si tratta dell'articolo 1, comma 30, della legge n. 247 del 2007), sia con riguardo al termine di esercizio che all'ambito della delega stessa;

in relazione, invece, alla delega in materia di apprendimenti non formali e informali, invece, il provvedimento, ai commi 58 e 60, individua un termine breve per l'adozione del decreto legislativo (sei mesi) ed un termine molto più lungo (ventiquattro mesi) per l'adozione di eventuali disposizioni integrative e correttive; inoltre, i principi e criteri direttivi della delega e l'ambito della delega risultano disciplinati, nell'ambito del disegno di legge, in due commi significativamente distanziati tra loro (rispettivamente, ai commi 58 e 68), tra i quali è inserita, a partire dal comma 62, la disciplina della seconda delega, risultando conseguentemente difficile ricostruire il complessivo quadro normativo che si introduce; infine, il comma 58, lettera g), indica, tra i principi e criteri direttivi, la effettuazione di riscontri e prove “*sulla base di quadri di riferimento e regole definiti a livello nazionale*”, senza tuttavia specificare quali siano le modalità con le quali effettuare tale definizione;

con riferimento alla delega in materia di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale delle imprese, il provvedimento reca talvolta principi e criteri direttivi eccessivamente generici, che finiscono quasi per confondersi con l'oggetto delle delega (si vedano, in particolare, le lettere a) e b) del comma 62); inoltre, con riguardo all'esercizio della delega, il comma 63 richiama l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 90 dell'articolo 1 della legge n. 247 del 2007, “*in quanto compatibili*”, condizionando altresì l'adozione del decreto legislativo di cui alla lettera e) del comma 62 alla previsione

(nella legge di stabilità relativa all'esercizio in corso al momento della sua adozione, cioè, presumibilmente nella legge di stabilità per il 2013) delle risorse necessarie per far fronte agli oneri derivanti dal decreto stesso;

sul piano dei rapporti con altre fonti:

il provvedimento, in taluni casi, individua la necessità di adempimenti successivi, necessari ai fini dell'attuazione delle disposizioni introdotte, senza tuttavia precisare a quale organo compete la suddetta attività, ovvero mediante quale strumento l'organo designato debba procedere; a mero titolo esemplificativo, si segnalano: l'articolo 1, comma 9, che, alla lettera *h*), assegna compiti attuativi al Ministro del lavoro in materia di successione di contratti a termine, senza tuttavia precisare con quale strumento giuridico debba provvedervi; l'articolo 1, comma 32, lettera *a*), l'articolo 2, comma 7, e l'articolo 2, comma 51, lettera *b*), che prevedono la rivalutazione dei compensi sulla base dell'indice ISTAT, senza tuttavia precisare quale sia il soggetto chiamato ad effettuare l'anzidetta rivalutazione; nonché, infine, l'articolo 3, comma 7, che prevede che il superamento dell'eventuale soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo "si verifica mensilmente" con riferimento alla media del semestre precedente, senza precisare il soggetto competente alla verifica;

il disegno di legge demanda l'attuazione delle disposizioni da esso recate a numerosi decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare; ciò si riscontra, segnatamente, all'articolo 1, comma 9, lettera *f*), capoverso 2-bis, secondo periodo; all'articolo 1, comma 21, lettera *b*), capoverso 3-bis, secondo periodo (laddove si precisa, inoltre che con il decreto di natura non regolamentare in questione "possono" essere individuate modalità applicative); all'articolo 2, comma 19; all'articolo 3, comma 16 (laddove, peraltro, non viene previsto alcun termine per l'emanazione del decreto in oggetto); all'articolo 3

comma 19, che assegna ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare del Ministro del lavoro l'istituzione di un fondo di solidarietà residuale, al quale il successivo comma 22 affida altresì il compito di determinare le aliquote di contribuzione ordinaria, nonché all'articolo 4, comma 25; in relazione a tutte le disposizioni succitate, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica" e che, recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: "deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti "atipici", di natura non regolamentare";

il provvedimento, all'articolo 3, comma 37 (che attribuisce a un decreto ministeriale la possibilità di indicare un diverso termine di durata del comitato amministratore, stabilito in quattro anni dal medesimo comma), all'articolo 3, comma 42 (che attribuisce a un decreto interministeriale la potestà di adeguare alla normativa introdotta dal provvedimento all'esame, la disciplina dei fondi di solidarietà istituiti ai sensi dell'articolo 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) e all'articolo 4, comma 18 (che attribuisce al Ministro del lavoro e delle politiche sociali la potestà di prevedere – mediante l'adozione di un decreto del quale viene specificata la natura non regolamentare – ulteriori modalità semplificate per l'accertamento della veridicità delle dimissioni del lavoratore o della

risoluzione consensuale del rapporto di lavoro), prevede che decreti ministeriali possano incidere su disposizioni disciplinate da fonti primarie del diritto, affidando così ad una fonte di rango subordinato il compito di modificare disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura;

infine, all'articolo 3, commi 44 e 45, che prevedono che la disciplina di due fondi istituiti per legge (ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 1-ter del decreto legge n. 249 del 2004 e dell'articolo 59, comma 6, della legge n. 449 del 1997), sia adeguata mediante decreto ministeriale a quella introdotta dal provvedimento all'esame, non appare chiaro il rapporto tra gli atti in questione e gli accordi collettivi, tenuto conto che la normativa previgente affidava ai soli strumenti dell'autonomia collettiva la disciplina dei fondi *de quibus*;

sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:

il provvedimento adotta talune espressioni di cui non appare chiara la portata normativa, ovvero dal significato tecnico-giuridico impreciso o di non immediata comprensione: tra di esse si segnala, ad esempio, l'articolo 1, comma 9, che, laddove introduce la regola generale per cui *“Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro”*, reca un evidente errore sul piano della formulazione giuridica, in quanto confonde l'atto costitutivo (il contratto di lavoro) con l'effetto giuridico (il rapporto di lavoro) che ne consegue; l'articolo 1, comma 20, lettera a), che contiene un riferimento al concetto, certamente consolidato in dottrina ma non presente in testi normativi, delle *“clausole flessibili ed elastiche”*; l'articolo 1, comma 26, n. 1, lettera b), che fa riferimento al *“medesimo centro d'imputazione di interessi”*, utilizzando una for-

mula di cui andrebbe precisato il significato; l'articolo 1, comma 42, lettera b), che richiama la categoria – definita in dottrina – delle *“sanzioni conservative”*; l'articolo 1, che, laddove ai commi 66 e 68, attribuisce ai *“capi degli uffici giudiziari”* il potere di vigilare sull'osservanza delle disposizioni di cui, rispettivamente, ai commi 65 e 67, da un lato contiene un'inutile ripetizione e, dall'altro, richiederebbe che si chiarisse il riferimento ai capi degli uffici giudiziari; l'articolo 2, comma 6, che, nella determinazione dell'indennità di cui al comma 1, include gli *“elementi continuativi e non continuativi”*, utilizzando un'espressione della quale non appare chiara la portata normativa; l'articolo 2, comma 24, che, nel riferirsi alle prestazioni di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto legge n. 86 del 1988 prevede, in termini atecnici, che *“si considerano assorbite”* in quelle della mini-ASpl.; l'articolo 2, comma 58, che omette di specificare che ci si riferisce a sentenze definitive; l'articolo 3, comma 14, che utilizza l'espressione, al fine di riconnettervi rilevanti effetti sul piano della disciplina applicabile, *“settori nei quali siano operanti consolidati sistemi di bilateralità”*, la quale non presenta un significato tecnico-giuridico di immediata e univoca comprensione; l'articolo 3, comma 15, lettera c), che, laddove utilizza l'espressione *“tra l'altro tenendo presente in via previsionale gli andamenti del relativo settore in relazione anche a quello più generale dell'economia e l'esigenza dell'equilibrio finanziario del fondo medesimo”*, utilizza criteri applicativi generici e meramente esplicativi; l'articolo 3, che, ai commi 17, 20 e 31, contiene un riferimento al *“biennio mobile”*, dal significato tecnico-giuridico di non immediata e univoca comprensione; l'articolo 3, comma 28, che prevede l'obbligo di redigere bilanci di previsione a otto anni basati su uno scenario macroeconomico coerente con il DEF (che tuttavia contempla, di regola, previsioni triennali); l'articolo 3, comma 30, che pone il divieto in capo all'INPS di erogare *“le prestazioni in eccedenza”*, senza precisare di quali prestazioni in eccedenza si tratti;

l'articolo 3, comma 41, che, per effetto di un richiamo normativo inesatto (all'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479), reca un contenuto di non immediata comprensione; l'articolo 3, comma 48, lettera f), capoverso articolo 479, lettera c), nell'ambito del quale andrebbe precisato se gli eventi morte e *handicap* grave ivi menzionati si riferiscano o meno alla sola persona del lavoratore mutuatario; nonché, infine, l'articolo 4, comma 17, che condiziona l'efficacia delle dimissioni della lavoratrice o del lavoratore e della risoluzione consensuale del rapporto "alla convalida effettuata presso la Direzione territoriale del lavoro o il Centro per l'impiego territorialmente competenti", non risultando chiaro che è il lavoratore il soggetto chiamato ad effettuare la convalida, come emerge, invece, chiaramente, dal comma 19 del medesimo articolo;

il provvedimento, all'articolo 1, comma 1, alinea, laddove si riferisce alla creazione di occupazione "in quantità e qualità", alla lettera c) laddove si riferisce alla redistribuzione "in modo più equo" delle tutele dell'impiego, nonché alla lettera d), laddove si riferisce ad un assetto "più efficiente, coerente ed equo" degli ammortizzatori sociali, utilizza delle formule che contengono una vera e propria "auto qualificazione";

sul piano del coordinamento interno al testo, il provvedimento, all'articolo 3, commi 43 e 47, lettera b), dispone l'abrogazione del regolamento recante norme in materia di ammortizzatori per le aree non coperte da cassa integrazione guadagni di cui al decreto ministeriale n. 477 del 1997 senza fissare un univoco termine di decorrenza (rispettivamente, dall'entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 43, e dal 1° gennaio del 2014);

sempre in relazione al coordinamento interno al testo, l'articolo 1, comma 2, introduce un sistema di monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi e delle misure introdotti dal provvedimento

in esame: la disposizione in questione non appare coordinata con quella recata dall'articolo 4, comma 48, che riapre la delega in materia di politiche attive e servizi per l'impiego, contenuta nella legge n. 247 del 2007, nella quale è incluso il potenziamento di sistemi di monitoraggio del mercato del lavoro; peraltro, la disposizione contenuta al comma 2 in questione non appare coordinata neanche con il successivo comma 4 che introduce un analogo sistema di monitoraggio indipendente affidato però a soggetti diversi (INPS e ISTAT, in luogo di ISTAT e Sistan, come prevede invece il comma 2); l'articolo 3, reca al comma 11 e al comma 32 due disposizioni di identico contenuto che si sovrappongono (in quanto la seconda disposizione riproduce pressoché integralmente il contenuto della prima) e che andrebbero, quindi, coordinate in un unico comma; l'articolo 4, comma 65, in materia di certificazione delle competenze acquisite nei contesti formali, informali e non formali, tratta un argomento già affrontato nei commi 51 e seguenti, ai quali dovrebbe quindi essere accostato; analogamente, all'articolo 4, commi da 8 a 11, che introduce la disciplina da applicare, in caso di assunzione o trasformazione di un contratto di lavoro dipendente a tempo determinato in indeterminato, ai contributi a carico del datore di lavoro, sembrerebbe necessario effettuare un adeguato coordinamento tra le norme che individuano le tre categorie di lavoratori ai quali si applica la suddetta disciplina;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 1, comma 9, lettera *f*), capoverso 2-bis, secondo periodo; all'articolo 1, comma 21, lettera *b*), capoverso 3-bis, secondo periodo; all'articolo 2, comma 19; all'articolo 3, comma 16; all'articolo 3 comma 19, nonché all'articolo 4, comma 25 – che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare – tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 e della sentenza 4 maggio 2012, n. 9, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, richiamate in premessa, siano riformulate le anzidette disposizioni nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

per quanto detto in premessa, le disposizioni contenute all'articolo 1, comma 24 e comma 27 – che, pur essendo scritte in termini di disposizioni di interpretazione autentica, rispettivamente, dell'articolo 69, comma 1, e dell'articolo 61 del decreto legislativo n. 376 del 2003, introducono in realtà modifiche non testuali alle succitate disposizioni, con efficacia *pro futuro* – siano riformulate in termini di novella al decreto legislativo n. 376 del 2003;

all'articolo 1, comma 35, che stabilisce che la mancata corresponsione dell'indennità di cui al comma 34 costituisce un illecito amministrativo, sanzionato a norma della legge n. 689 del 1981 e tenuto conto che il comma 34 in questione demanda la definizione di tale indennità a linee-guida individuate mediante un accordo tra Governo e regioni in sede di Conferenza Stato-regioni, si verifichi la coerenza della previsione di una sanzione correlata al mancato rispetto di linee

guida – che, in quanto tali, non hanno contenuto precettivo – con il principio di legalità richiamato anche dall'articolo 1 della legge n. 689 del 1981;

all'articolo 1, commi 47 e seguenti – che introducono un procedimento speciale per le controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti nelle ipotesi regolate dall'articolo 18 della legge n. 300 del 1970 – si chiarisca il rapporto tra la normativa in questione e quella contenuta nel codice di procedura civile agli articoli 409 e seguenti che disciplinano il rito del lavoro; si provveda altresì ad inserire una clausola di chiusura che disponga l'applicabilità delle norme contenute nel codice di rito per tutto ciò che non è disciplinato dal provvedimento all'esame;

si provveda ad inserire le disposizioni contenute all'articolo 2, comma 58 (che interviene in materia di sanzioni accessorie) e commi 59 e 62 (che intervengono in materia di effetti della condanna e sulla disciplina degli obblighi informativi cui è tenuto il pubblico ministero nel corso delle indagini) in un appropriato contesto normativo;

all'articolo 3, commi 6, 29 e 30, che attribuiscono all'atto di un organo amministrativo (mediante lo strumento del decreto direttoriale) la potestà di determinare il *quantum* dell'aliquota contributiva relativa ai fondi di solidarietà, si verifichi la compatibilità della procedura in questione con la riserva di legge contenuta all'articolo 23 della Costituzione, tenuto conto che la norma non definisce una cornice entro la quale la discrezionalità amministrativa possa essere esercitata;

all'articolo 3, comma 37; all'articolo 3, comma 42, e all'articolo 4, comma 18 – che conferiscono a decreti ministeriali o interministeriali la potestà di incidere su disposizioni oggetto di fonti primarie del diritto – sia verificata la congruità dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono rinvii normativi generici, errati o imprecisi, si provveda a specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio;

si provveda ad inserire, sia nel titolo del disegno di legge, che nella rubrica dell'articolo 4, il riferimento alle due deleghe che si conferiscono al Governo, rispettivamente, in materia di apprendimenti non formali e informali e in materia di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale delle imprese.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative, in termini di novella alle medesime, nonché inserire in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto;

si dovrebbero altresì espungere dal testo quelle disposizioni, indicate in premessa, aventi efficacia meramente ricognitiva o descrittiva;

si dovrebbe inoltre chiarire il significato tecnico-giuridico di quelle disposizioni, indicate in premessa, delle quali appare dubbia o incerta la portata normativa;

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa, che definiscono la decorrenza dell'efficacia di alcune novelle ed abrogazioni a partire da un momento presumibilmente successivo rispetto a quello dell'entrata in vigore della legge, introducendo la decorrenza temporale in questione direttamente nella novella e prevedendo l'efficacia delle

abrogazioni dalla data individuata, successiva a quella presumibile di entrata in vigore della legge;

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 9, lettera *h*), all'articolo 1, comma 32, lettera *a*), all'articolo 2, comma 7, all'articolo 2, comma 51, lettera *b*), e all'articolo 3, comma 7, che prevedono adempimenti ai fini dell'attuazione delle disposizioni recate dal provvedimento, si dovrebbe specificare, nel primo caso, mediante quale strumento l'organo designato debba dare attuazione alla normativa in oggetto e, nei casi successivi, quale sia l'organo competente alla suddetta attività;

per quanto detto in premessa, sia all'articolo 2, commi 11 e 45 che all'articolo 2, commi 51 e 56, si dovrebbe coordinare l'efficacia temporale delle discipline introdotte dalle norme in questione;

all'articolo 3, commi 44 e 45, che prevedono che la disciplina di due fondi istituiti per legge sia adeguata, mediante decreto ministeriale, a quella introdotta dal provvedimento all'esame, si dovrebbe specificare il rapporto tra gli atti in questione e gli accordi collettivi, tenuto conto che la normativa previgente affidava ai soli strumenti dell'autonomia collettiva la disciplina dei fondi in oggetto;

all'articolo 4, comma 62 – che conferisce una delega al Governo in materia di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale delle imprese – siano meglio esplicitati i principi e criteri direttivi contenuti alle lettere *a*) e *b*) del medesimo comma, distinguendoli conseguentemente dall'oggetto della delega in questione;

in relazione alla medesima delega, all'articolo 4, comma 63, che richiama l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 90 dell'articolo 1 della legge n. 247 del 2007, "in quanto compatibili", si dovrebbero esplicitare le procedure della delega, senza ricorrere ad un richiamo di incerta portata normativa;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per le ragioni indicate in premessa, all'articolo 2, commi 1, 2, 4 e 19 da un lato, e all'articolo 3, commi 14 e 19, dall'altro, che istituiscono l'Assicurazione sociale per l'impiego e disciplinano le modalità di corresponsione dell'indennità, si dovrebbero coordinare le disposizioni in questione (anche in relazione alla loro efficacia temporale) al fine di fornire organicità e sistematicità al testo;

si dovrebbero correggere o sostituire quelle espressioni indicate in premessa delle quali non risulta chiaro o appare inesatto il significato tecnico-giuridico;

all'articolo 4, si dovrebbero coordinare e unificare in un unico contesto, il comma 58, che reca principi e criteri direttivi della delega in materia di apprendimenti, e il comma 68, che definisce l'ambito della delega in questione;

in relazione alle disposizioni indicate in premessa, si dovrebbe effettuare un adeguato coordinamento interno al testo ».

Lino DUILIO, concordando con la proposta di parere presentata dal relatore, stigmatizza in particolare la presenza nel testo, secondo una prassi oramai consolidata, di formule esplicative delle finalità perseguite dal legislatore ovvero riassuntive degli elementi essenziali dell'intervento normativo, le quali, in quanto prive di qualsiasi portata normativa, non dovrebbero essere inserite nel corpo dei provvedimenti.

Carolina LUSSANA, *presidente*, associandosi alle considerazioni dell'onorevole Duilio e concordando anch'ella con la proposta di parere formulata dal relatore, ritiene che, in relazione al presumibile *iter* di approvazione del provvedimento alla Camera, che si prospetta alquanto rapido, le principali questioni affrontate nel parere potrebbero formare oggetto di ordini del giorno di istruzione al Governo.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.45.