



Delega al Governo in materia di lavoro

A.C. 2660

Dossier n° 67 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
12 novembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2660
Titolo:	Deleghe legislative al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1
Date:	
richiesta di parere:	12 novembre 2014
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Contenuto

Il disegno di legge, nel testo approvato dal Senato, si compone di un solo articolo, composto di 14 commi.

I commi da 1 a 9 contengono 5 deleghe al Governo; il comma 13 delega il Governo all'adozione di eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi di quelli adottati in attuazione delle deleghe previste; i commi da 10 a 12 contengono disposizioni di carattere procedurale; il comma 14 reca una clausola di salvaguardia delle potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome.

Le deleghe riguardano:

- la riforma degli ammortizzatori sociali (commi 1 e 2);
- la riforma dei servizi per il lavoro e delle politiche attive (commi 3 e 4);
- la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini ed imprese in materia di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro e di igiene sicurezza sul lavoro (commi 5 e 6);
- il riordino delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro (comma 7);
- la revisione e l'aggiornamento delle misure volte a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (commi 8 e 9).

Il comma 10, di natura prettamente ricognitiva, si limita a richiamare la procedura per l'adozione dei decreti legislativi dettata dall'articolo 14 della legge n. 400/1988.

I commi 11 e 12 disciplinano l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e gli aspetti attinenti agli oneri eventualmente derivanti dai decreti.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge, approvato dal Senato in prima lettura, viene sottoposto al parere del Comitato in quanto reca deleghe legislative al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

Il disegno di legge presentato al Senato è corredato sia dalla relazione per l'analisi tecnico-normativa, sia della relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge reca un contenuto omogeneo, essendo volto a conferire al Governo deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di politiche attive e di servizi per il lavoro, di rapporti di lavoro e di igiene e sicurezza sul lavoro, di disciplina dei rapporti di lavoro, di tutela della maternità e di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni di delega

Principi e criteri direttivi

In relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge contiene: alcune disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega; disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono eccessivamente generici; disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega; disposizioni che non individuano con precisione l'effettiva portata dell'oggetto della delega.

Si indicano a titolo esemplificativo:

1. Previsioni che demandano al legislatore delegato una serie di scelte, come ad esempio il comma 1, lettera b), n. 5), in base al quale il legislatore delegato può disporre la "eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpl, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa". Analogamente:
 - a) il comma 7, lettera f) prevede la "introduzione, eventualmente anche in via sperimentale, del compenso orario minimo";
 - b) il comma 9, lettera a) delega il Governo alla ricognizione delle categorie di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità, nella prospettiva di estendere, eventualmente anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici";
 - c) il comma 7 lettera i) delega il Governo alla "razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione [...] di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro".

2. Previsioni che appaiono tautologiche:

il comma 4, lettera g) delega il Governo alla "razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità", indicando il tautologico obiettivo di "favorirne l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro";

3. Previsioni che si limitano a richiamare principi già vigenti nell'ordinamento:
 - a) il comma 6, lettera d) delega il Governo alla "introduzione del divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere dati dei quali esse sono in possesso", ricalcando il principio già stabilito nell'articolo 18 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e nell'articolo 43 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica;
 - b) il comma 6, lettera l) delega il Governo alla "promozione del principio di legalità";
 - c) il comma 7, lettera h) delega il Governo alla "abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con le disposizioni del testo organico semplificato, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative", così riprendendo il principio generale contenuto nell'articolo 15 delle preleggi;
 - d) il comma 4, lettera b) delega il Governo alla "razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, *con la previsione di una cornice giuridica nazionale volta a costituire il punto di riferimento anche per gli interventi posti in essere da regioni e province autonome*".

4. Previsioni che si riferiscono a fasi che dovrebbero essere antecedenti e istruttorie rispetto all'esercizio della delega legislativa:
 - a) già si è citato il comma 9, lettera a), che delega il Governo alla "ricognizione delle categorie di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità";
 - b) il medesimo comma 7, alla lettera a) delega il Governo ad "individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti";
 - c) il comma 9, lettera g) delega il Governo alla "ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità".

5. Previsioni che recano principi e criteri direttivi che lasciano ampia discrezionalità al legislatore delegato, fino a coincidere con l'oggetto della delega:

a) il comma 6, lettera b) delega il Governo alla "eliminazione e semplificazione, anche mediante norma di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi";

b) il comma 7, lettera c) delega il Governo alla "previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio", indicando l'oggetto della delega (il contratto a tutele crescenti) ed affidando al Governo il compito di definire tale tipologia contrattuale, con l'individuazione delle tutele da riconoscere e della relativa tempistica;

c) il comma 7, lettera e) delega il Governo alla "revisione della disciplina dei controlli a distanza, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore";

d) il comma 7, lettera g) e il comma 9, lettera c) fanno riferimento, rispettivamente, alla "rideterminazione contributiva" e alla "armonizzazione del regime delle detrazioni per il coniuge a carico", senza specificare se esse comportino aumenti o diminuzioni di imposte e contributi.

6. Ai commi 1, 3, 5, 7 e 8, gli oggetti delle delegazioni legislative sono preceduti dalla dichiarazione di finalità del conferimento della delega stessa. In particolare, al comma 5, la finalità appare definire lo stesso oggetto della delega.

Riforma e riordino

Nel titolo e nell'articolato del disegno di legge, sembrerebbe che i termini "riforma" e "riordino" vengano utilizzati come sinonimi, senza riconoscere quindi contenuti innovativi esclusivamente alle deleghe volte alla riforma. A titolo esemplificativo, il titolo fa riferimento alla "riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive", mentre il comma 1 delega il Governo al "riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali" e, analogamente, il comma 3 delega il Governo al "riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive".

Scorrimento dei termini

In relazione alla procedura di delega delineata all'articolo 1, i commi 1, 3, 5, 7 e 8 prevedono che i decreti legislativi vengano adottati entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge; il comma 13 fissa il termine di dodici mesi per l'adozione di eventuali decreti integrativi e correttivi; il comma 11 dispone l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e che il termine per l'esercizio della delega possa essere prolungato di tre mesi qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari "scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza dei termini previsti ai commi 1, 3, 5, 7 e 8 ovvero al comma 13".

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, in casi analoghi (pareri sia in prima sia in seconda lettura sul testo unificato di cui all'A.C. 331 ed abb. – pene detentive non carcerarie e sul disegno di legge C. 1154, sul finanziamento ai partiti), ha formulato condizioni finalizzate a "meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della delega principale nonché di quella correttiva ed integrativa", a tale scopo invitando il legislatore ad individuare "un termine più ampio per l'esercizio della delega principale, contestualmente fissando un termine per la trasmissione degli schemi alle Camere e rinunciando alla tecnica dello "scorrimento".

Formulazione e coordinamento interno del testo

Il comma 2, lettera a), numero 1) indica, come criterio direttivo della delega, la "impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali [...]", che sarebbe preferibile sostituire con il termine più giuridico di "divieto", "preclusione" o simili.

Al comma 4, mentre la lettera c) prevede che l'agenzia ivi prevista sia "vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali", la lettera g) fa riferimento alle "Amministrazioni vigilanti".

Il comma 6, lettera b), fa riferimento alla "eliminazione [...] delle norme", in luogo delle più precise espressioni "abrogazione o soppressione".

Il comma 7, alinea utilizza la definizione atecnica di "testo organico semplificato" in relazione ad uno dei decreti legislativi ivi previsti.

Struttura del testo

Il disegno di legge, originariamente articolato in tre capi, per un totale di sei articoli, è stato integralmente sostituito, con un emendamento sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia al Senato, da un unico articolo composto di 14 commi, contenenti cinque distinte deleghe al Governo.