



## Deleghe al Governo in materia di lavoro A.C. 2660

Dossier n° 98 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
18 novembre 2014

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2660
Titolo:	Deleghe 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
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

### Contenuto

Il disegno di legge, approvato dal Senato, era originariamente articolato in tre capi, per un totale di sei articoli; tale testo è stato 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** da esercitare entro **6 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge delega per intervenire su vari ambiti nel settore del lavoro.

I commi 1 e 2 recano una **delega al Governo per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali**. La delega è intesa ad assicurare, per la disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, a razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale ed a favorire il coinvolgimento attivo dei soggetti espulsi dal mercato del lavoro e beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro, tenuto conto delle peculiarità dei diversi settori produttivi. Per quanto concerne gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, la delega è volta a consentire la modifica della normativa che attualmente disciplina gli interventi in costanza di rapporto di lavoro, ossia gli interventi della Cassa integrazioni guadagni, ordinari (CIG) e straordinari (CIGS), nonché i contratti di solidarietà. I principi e criteri direttivi più significativi prevedono l'esclusione di ogni forma di integrazione salariale in caso di cessazione definitiva dell'attività aziendale o di un ramo di essa; l'accesso alla cassa integrazione solo in caso di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro, con conseguente revisione dell'ambito di applicazione e delle regole di funzionamento dei contratti di solidarietà, ai fini della loro incentivazione; la revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione ordinaria (CIG) e straordinaria (CIGS), nonché dei fondi di solidarietà bilaterali, relativi ai settori non coperti dagli strumenti di integrazione salariale; la revisione dei limiti di durata e delle aliquote di contribuzione ordinarie, con una maggiore compartecipazione da parte delle imprese effettivamente beneficiarie. Per quanto concerne gli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria, si prevede la rimodulazione dell'ASpl e l'eventuale introduzione di un ulteriore prestazione (dopo la fruizione dell'ASpl) destinata a lavoratori in stato di particolare disagio economico. Con riferimento, in particolare, all'ASpl, si prevede l'omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore, con incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti, nonché l'estensione dell'ASpl ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa. La delega introduce, poi, principi relativi al c.d. obbligo di attivazione dei beneficiari di strumenti di sostegno al reddito. A tal fine si prevede l'individuazione di meccanismi che garantiscano un coinvolgimento attivo e lo svolgimento di attività a beneficio delle comunità locali, tenuto conto della finalità di incentivare la ricerca attiva di una nuova occupazione secondo percorsi personalizzati, senza determinare aspettative di accesso agevolato alle pubbliche amministrazioni, nonché l'adeguamento delle sanzioni e delle relative modalità di applicazione, nei confronti del lavoratore beneficiario di sostegno al reddito che non si renda disponibile ad una nuova occupazione, a programmi di formazione o alle attività a beneficio di comunità locali.

I commi 3 e 4 recano una **delega al Governo in materia di incentivi per l'occupazione e politiche attive per il lavoro**. Per quanto concerne il riordino degli incentivi all'occupazione viene previsto il

collegamento alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione, nonché a criteri di valutazione e di verifica dell'efficacia e dell'impatto, mentre per il riordino degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità viene prevista la definizione di una cornice giuridica nazionale volta a costituire il punto di riferimento anche per gli interventi posti in essere da regioni e province autonome. In materia di politiche attive l'elemento di maggiore novità è l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione partecipata da Stato, regioni e province autonome, con competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl, operante in raccordo con l'INPS. Alla definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia partecipano le parti sociali. Altri criteri di delega attengono al rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi; alla valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati, con la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego; l'introduzione di modelli sperimentali, tenendo conto anche delle buone pratiche realizzate a livello regionale. Nel quadro della ridefinizione delle politiche attive viene prevista la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati. Per quanto concerne le competenze istituzionali, si prevede la razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali allo scopo di aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente; l'attribuzione al Ministero delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale; il mantenimento in capo alle regioni e alle province autonome delle competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro. Specifici criteri di delega, infine, sono volti alla semplificazione e alla razionalizzazione delle procedure amministrative, anche con riferimento al collocamento obbligatorio dei disabili, nonché alla valorizzazione della bilateralità, per la quale si prevede il riordino della disciplina vigente anche al fine di definire un sistema di monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi di welfare erogati.

I commi 5-6 recano innanzitutto una **delega al Governo per la definizione di norme di semplificazione e di razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti, a carico di cittadini e imprese, relativi alla costituzione ed alla gestione dei rapporti di lavoro**. Per quanto concerne la materia dell'igiene e sicurezza del lavoro si prevede la revisione del regime delle sanzioni, tenendo conto dell'eventuale natura formale della violazione ed in modo da favorire l'immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita, nonché la valorizzazione degli istituti di tipo premiale. Uno specifico criterio di delega pare affrontare, poi, il tema delle dimissioni in bianco, prevedendo l'adozione di modalità semplificate per garantire la data certa e l'autenticità della manifestazione di volontà del lavoratore in relazione alle dimissioni o alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, anche tenuto conto della necessità di assicurare la certezza della cessazione del rapporto nel caso di comportamento concludente in tal senso del lavoratore. Ulteriori criteri di delega, infine, riguardano la revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino, in un'ottica di integrazione con la banca dati delle politiche attive e passive del lavoro, nonché la lotta al lavoro sommerso.

Il comma 7 reca una **delega al Governo per il riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e delle tipologie dei relativi contratti, nonché per la razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva**. Per quanto concerne il riordino delle forme contrattuali, i principi e criteri direttivi prevedono, innanzitutto, l'individuazione e l'analisi di tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo, nazionale ed internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali, con confluenza di tutta la normativa di settore all'interno di un testo organico semplificato. Specifici criteri di delega riguardano la promozione, in coerenza con le indicazioni europee, del contratto a tempo indeterminato come forma privilegiata di contratto di lavoro, rendendolo più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti, nonché, con riferimento alle nuove assunzioni, l'introduzione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio. Un criterio di delega è dedicato alla revisione della disciplina delle mansioni in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale, individuati sulla base di parametri oggettivi; a tal fine si prevede che l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale deve essere temperato con l'interesse del lavoratore alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche, prevedendo limiti alla modifica dell'inquadramento; si consente, inoltre, che la contrattazione collettiva, anche aziendale o di secondo livello, stipulata con le organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria, possa individuare ulteriori ipotesi di revisione delle mansioni. Si prevede, poi, la revisione della disciplina dei controlli a distanza, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e temperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore; l'introduzione, anche in via sperimentale, del compenso orario minimo, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; l'estensione del ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discontinue e occasionali nei diversi settori produttivi. Infine, un criterio direttivo è volto alla razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso l'istituzione di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi

del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle ASL e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

I commi 8 e 9 recano una **delega al Governo per la revisione e l'aggiornamento delle misure intese a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro**. I principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega prevedono la 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; l'estensione alle lavoratrici madri "parasubordinate" del diritto alla prestazione di maternità anche in assenza del versamento dei contributi da parte del datore di lavoro (c.d. principio di automaticità della prestazione); l'introduzione di un credito d'imposta, inteso ad incentivare il lavoro femminile, per le donne lavoratrici, anche autonome, che abbiano figli minori o figli disabili non autosufficienti e che si trovino al di sotto di una determinata soglia di reddito individuale complessivo, nonché l'armonizzazione del regime delle detrazioni per il coniuge a carico; l'incentivazione di accordi collettivi intesi a facilitare la flessibilità dell'orario di lavoro e dell'impiego di premi di produttività, al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità di genitore, l'assistenza alle persone non autosufficienti e l'attività lavorativa, anche attraverso il ricorso al telelavoro; l'eventuale riconoscimento della possibilità di cessione fra lavoratori dipendenti dello stesso datore di lavoro di tutti o parte dei giorni di riposo in favore del lavoratore genitore di figlio minore che necessiti di presenza fisica e cure costanti per le particolari condizioni di salute; la promozione dell'integrazione dell'offerta di servizi per l'infanzia, forniti dalle aziende o enti bilaterali nel sistema pubblico-privato dei servizi alla persona; la ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ai fini di poterne valutare la revisione, per garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi obbligatori e parentali.

I commi 10-14 dettano **disposizioni comuni per l'esercizio delle deleghe**. A tal fine si prevede, innanzitutto, che gli schemi dei decreti legislativi, corredati di relazione tecnica, dopo la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri siano trasmessi alle Camere perché su di essi siano espressi i pareri delle Commissioni parlamentari competenti. Dall'attuazione delle deleghe non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per cui le amministrazioni competenti provvedono a far fronte agli eventuali nuovi adempimenti attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali in dotazione. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. Infine, si prevede che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse.

## Relazioni allegare o richieste

Al disegno di legge, di iniziativa governativa, sono allegare la relazione illustrativa, la relazione tecnica e le schede sull'Analisi tecnico normativa (ATN) e sull'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento è riconducibile principalmente alle materie **ordinamento civile** e **previdenza sociale**, di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost.), nonché alla materia **tutela e sicurezza del lavoro**, di competenza concorrente tra Stato e regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

## Rispetto degli altri principi costituzionali

La **giurisprudenza costituzionale** ha in varie occasioni affrontato il tema delle leggi di delega in relazione a quanto previsto dall'articolo 76 Cost., che ammette la delega dell'esercizio della funzione legislativa al Governo solo "con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti".

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, la determinazione dei "principi e criteri direttivi" non è finalizzata ad eliminare ogni discrezionalità nell'esercizio della delega, ma soltanto a circoscriverla; le norme deleganti debbono essere comunque idonee ad indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo, non potendo esaurirsi in mere enunciazioni di finalità né in disposizioni talmente generiche da essere riferibili a materie vastissime ed eterogenee (sentenza n. 156/1987).

Nella sentenza n. 224 del 1990 la Corte costituzionale sottolinea che i "principi e criteri direttivi" presentano nella prassi una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa "principi" a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materia o a norme concretamente attributive di precise competenze.

Allo stesso tempo la Corte ha da tempo riconosciuto, e confermato nella sentenza n. 98 del 2008, che "la varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa comporta che neppure è

possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di "principi e criteri direttivi", quindi "il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose" (sentenze nn. 340 del 2007; n. 250 del 1991). La considerazione per cui "il livello di specificazione dei principi e criteri direttivi può in concreto essere diverso da caso a caso, anche in relazione alle caratteristiche della materia e della disciplina su cui la legge delegata incide" (così ancora ordinanza n. 134 del 2003) non ha peraltro impedito alla Corte, in varie occasioni, di sollecitare una maggiore precisione da parte del legislatore delegante (ordinanza n. 134/2003, sentenza n. 53/1997, sentenza n. 49/1999).

La Corte ha ammesso, poi, che i principi e criteri direttivi possano essere ricavati per implicito (sentenza n. 48 del 1986) o essere enucleati, nel silenzio della legge delega, *per relationem* (ossia ricavati dalla normativa vigente: sentenze nn.156 del 1987, 87 del 1989, 126 del 1996 e 383 del 1998).

Ad oggi sembra tuttavia registrarsi un solo caso di accertamento di incostituzionalità di disposizioni della legge delega per violazione dell'art. 76, Cost. (fatto salvo il risalente precedente costituito dalla sentenza n. 47 del 1959, relativo ad una legge delega della regione Sicilia): si tratta della sentenza n. 280 del 2004 in cui peraltro profili inerenti all'indeterminatezza dell'oggetto della delega si confondono con quelli relativi alla mancata definizione di adeguati principi e criteri direttivi.

Oggetto del giudizio è l'art. 1 della L. n. 131/2003 (cd. Legge La Loggia), di attuazione del nuovo art. 117 Cost. Il comma 4 prevede che in sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste di competenza concorrente tra Stato e regioni, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità e indicando, in ciascun decreto, gli ambiti normativi che non vi sono compresi.

La Corte fornisce una lettura minimale di tale norma di delega, ritenendo che essa riguardi esclusivamente l'espletamento di un'attività che non deve andare al di là della mera ricognizione dei principi fondamentali vigenti; i principi direttivi enunciati, con il loro contenuto assai vago e generico, indirizzano e delimitano il compito del legislatore delegato verso l'espletamento dell'indicata funzione ricognitiva diretta a fornire un quadro di primo orientamento al legislatore regionale, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali.

Sulla base di questa lettura minimale della delega la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi successivi e, in particolare:

- dell'art. 1, comma 5, in quanto, estendendo l'oggetto della delega di cui al comma 4, anche alla individuazione dei principi fondamentali incidenti sulle materie di competenza concorrente, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, attribuisce al Governo poteri che vanno al di là di una attività meramente ricognitiva, dovendo esso, nella concreta individuazione delle disposizioni, svolgere un'attività interpretativa, largamente discrezionale;
- dell'art. 1, comma 6, in quanto, elencando una serie di criteri direttivi destinati ad indirizzare il Governo nella formazione dei decreti delegati, che pur dovrebbero essere «meramente ricognitivi», a prendere prioritariamente in considerazione predeterminati interessi e funzioni, estende l'oggetto della delega di cui all'art. 1, comma 4, in maniera impropria ed indeterminata, ad un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri.

Sotto altro profilo, si osserva che, riguardo a talune disposizioni di delega, non appare chiara l'effettiva portata della delega, facendo riferimento ad attività di tipo ricognitivo e di analisi quali presupposti di un eventuale intervento normativo. Tra queste, si menzionano, in particolare:

- comma 7, lettera a), che delega il Governo ad "individuare e analizzare tutte le forme contrattuali esistenti, ai fini di poterne valutare l'effettiva coerenza con il tessuto occupazionale e con il contesto produttivo nazionale e internazionale, in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali";
- comma 9, lettera a), che 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";
- comma 9, lettera g), che delega il Governo alla "ricognizione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ai fini di poterne valutare la revisione per garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi obbligatori e parentali, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche tenuto conto della funzionalità organizzativa all'interno delle imprese".