

**COLLEGATO-LAVORO:
COME NON SI DOVREBBERO
SCRIVERE LE LEGGI**

Un primo commento alla legge n. 183/2010

*Introduzione di Pietro Ichino al Convegno
promosso da **Optime**
Milano, 23 febbraio 2011*

Perché un iter parlamentare così lungo

- Il disegno di legge originario è del 2008, “collegato alla Finanziaria 2009”; poi **7 letture**
- il testo originario è di soli **9 articoli**, per un totale di 39 commi; alla fine saranno **50 articoli**, per un totale di centinaia di commi
- la tecnica politico-legislativa del “**vagoncino**”
- risultato: **una congerie disordinatissima** di norme sulle materie più disparate, censurata come tale dal Presidente della Repubblica

Dieci materie diverse mescolate come in un frullatore

- Deleghe legislative su temi vari: artt. 1, 2, 23, 46
- Impiego pubblico: artt. 5, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 27, 28, 29
- Docenza universitaria: artt. 8, 9, 10, 11, 12
- Servizio sanitario naz.: artt. 3, 6, 22, 25
- Polizia del lavoro: artt. 4, 33, 38
- Servizi al mercato del lavoro: art. 48
- Previdenza: artt. 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 49
- Rapporti di lavoro privato: artt. 7, 16, 24, 30, 32, 50
- Procedura civile: art. 31, 37, 40
- Indennizzo per complicanze da vaccino: art. 47

Le deleghe legislative

- Art. 1. - **Lavori usuranti**
- Art. 2. - Riorganizzazione degli **enti vigilati** dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute
- Art. 23. – **Congedi, aspettative e permessi**
 - ma v. artt. 24 e 26, contenenti già in questa legge modifiche della disciplina vigente in questa materia
- Art. 46. - Differimento di termini per le deleghe in materia di **ammortizzatori sociali**, di **servizi per l'impiego**, **incentivi** all'occupazione e apprendistato e di **occupazione femminile**

Impiego pubblico

- Art. 5. - **Adempimenti formali** nelle p. amm.
- Art. 13. - **Mobilità** del personale delle p. amm.
- **Art. 14. - Trattamento di dati personali**
questa è norma molto utile e importante! (v. slide successiva)
- Art. 15. – **Incarichi a dirigenti** di seconda fascia
- Art. 17. – **Personale trasferito** a Pres. Consiglio
- Art. 18. – **Aspettativa**
per l'avviamento di attività professionali o imprenditoriali
- Art. 19. – Norme in materia di **Forze armate, Forze di polizia e Corpo dei Vigili del fuoco**

Una norma molto importante in materia di trasparenza nelle p.a.

- *Art. 14. Modifiche alla disciplina del trattamento di dati personali effettuato da soggetti pubblici*

Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese **accessibili** dall'amministrazione di appartenenza. **Non sono invece ostensibili**, se non nei casi previsti dalla legge, **le notizie concernenti la natura delle infermità** e degli impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro, nonché le componenti della **valutazione** o le notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il predetto dipendente e l'amministrazione, idonee a rivelare taluna delle informazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d) [del Codice della *privacy*].

Impiego pubblico - segue

- Art. 20. – Lavoro sul **naviglio di Stato**
in materia di risarcimento di danni da amianto
- Art. 21. - **Pari opportunità** e discriminazioni
- Art. 26. - **Aspettativa** per incarichi
nonostante la delega legislativa di cui all'art. 23
- Art. 27. - Personale della **Difesa**
- Art. 28. - **Gruppi sportivi** delle Forze armate,
Polizia e Vigili del fuoco
- Art. 29. - **Concorsi interni** per vice revisore
tecnico e vice perito tecnico della Polizia di Stato
materia più regolamentare che legislativa

Docenza e ricerca universitaria

(due mesi prima del varo
della riforma Gelmini dell'università!)

- Art. 8. - Elettorado passivo nei **concorsi**
- Art. 9. - **Contrattisti e dottorandi** di ricerca
- Art. 10. – **Istituti** univ. a ordinamento spec.
- Art. 11. - **Valutazioni comparative**
ritocchi di dettaglio a una norma regolamentare
- Art. 12.- **Trasferimento di ricercatori** dalla
Scuola superiore dell'economia e delle finanze alle
università statali

Servizio sanitario nazionale

- Art. 3. - *Doping* e salute nelle **attività sportive**
- Art. 6. - Medici e paramedici **extracomunitari**
- Art. 22. - Età pensionabile dei **dirigenti** medici
- **Art. 25. - Certificati di malattia**
 - **quest'ultima è una norma molto positiva**: obbligo generalizzato per i medici di base di trasmissione dei certificati via *web* (disposizione già emanata in via regolamentare, ma a cui le associazioni dei medici interessati avevano fatto ostruzionismo)
 - difficoltà nella fase iniziale di attuazione

Polizia del lavoro

- Art. 4. - Misure contro il **lavoro sommerso**
- Art. 33. - **Accesso ispettivo**, potere di **diffida** e verbalizzazione unica
- Art. 38. - Modifica all'articolo 11 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124
sulla dichiarazione di esecutività del verbale ispettivo da parte del giudice

Collocamento, formazione, somministrazione di lavoro

- Art. 48. - Modifiche al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Legge Biagi)

Aggiustamenti marginali in materia di **autorizzazioni** all'esercizio dell'attività di collocamento, **borsa lavoro**, siti **internet**, formazione per portatori di **handicap**, **somministrazione** di lavoro

Previdenza sociale

- Art. 34. - Indicatore di **situazione economica equivalente** attiene alla disciplina del procedimento burocratico
- Art. 35. – Dispos. su requisiti contributivi ed **età pensionabile**
- Art. 36. – Disp. in materia di trattamento di **disoccupazione**
- Art. 39. – Rit. previdenziali nei **rapp. lav. a progetto e co.co.co.**
- Art. 40. - **Contribuzione figurativa**
- Art. 41. - **Responsabilita' di terzi** nelle invalidita' civili
- Art. 42. - Comunicazioni delle **impr. di assicurazione** all'INPS
- Art. 43. – Iscriz. e cancellaz. dall'**albo delle imprese artigiane**
- Art. 45. – **Contribuzione figurativa** per i periodi di malattia
- Art. 49. - Nomina dei **componenti di comitati** presso l'INPS

Rapporto di lavoro privatistico

- Art. 7. - Modifiche alla disciplina sull'**orario di lavoro**
comma 1: sanzioni; comma 2: deroghe al dlgs 271/1999
- Art. 16. - Disposizioni in materia di rapporto di lavoro a **tempo parziale**
- Art. 24. - Permessi per assist. a portatori di **handicap**
- Art. 30. - **Clausole generali** e certificaz. del contratto
disposizione importante, ma solo in apparenza (v. slides successive)
- Art. 32. - **Decadenze** e disposiz. sul **contr. a termine**
questa è forse la norma più importante e incisiva contenuta nella legge, ma viene subito disattivata con il “Milleproroghe” 2011 (v. slides successive)
- Art. 50. - Disposizioni in materia di **collaborazioni coordinate e continuative**

Art. 30, c. 1° - Clausole generali

- Che cosa si intende qui per “cl. generali”:
“disposizioni a contenuto generico”, di **bilanciamento** di interessi contrapposti
– per es.: *giustificato motivo ogg.* di licenziamento
- Problema di (in)compatibilità di tali disposizioni con il principio costituzionale di **insindacabilità** delle valutazioni e scelte imprenditoriali
- La nuova norma sostanzialmente **afferma l’insindacabilità, negando il bilanciamento**

Perché l'operazione è destinata a non funzionare

- La tesi di G. Pera sul giustificato motivo oggettivo (1969): “il giudice deve solo verificare la sussistenza di fatto della scelta aziendale”
- La giurisprudenza recepisce la tesi in linea di principio, ma **di fatto controlla sempre nel merito**
- La stessa cosa presumibilmente accadrà nell'applicazione dell'art. 30 del “Collegato-lav.”
- Una possibile tecnica normativa migliore: l'indennizzo come “filtro” delle scelte imprendit.

Art. 30 c. 2° e 3° - Certificazione

- Comma 2° - *“Nella qualificazione del contratto di lavoro e nell’interpretazione delle relative clausole il giudice non può discostarsi dalle valutazioni delle parti...”* : **l’errore di Giustiniano**
- Comma 3° - *“Nel valutare le motivazioni poste a base del licenziamento il giudice tiene conto delle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti...”* : ma **“tener conto” non vincola**
- Comunque l’art. 80 della Legge Biagi consente al giudice di accertare l’*“erroneità della qualificazione”* operata in sede di certificazione

Procedura civile

- Art. 31. **Conciliazione** e **arbitrato**
- Art. 37. - Sottrazione alle **procedure esecutive** dei fondi intestati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- Art. 44. - **Pignoramento** e **sequestro** nei confronti degli istituti previdenziali

Art. 31 - L'arbitrato

- L'intendimento iniziale della norma
- l'emendamento respinto (v. *slide* seguente)
- l'**ipertrofia normativa**: 47 commi e cpv.
- **difficoltà di lettura** (è in parte nel codice di proc. civ., in parte fuori)
- lo scopo (non detto) della qualificazione dell'**arbitrato** come **irrituale**
- i **quattro tipi** di arbitrato previsti

L'emendamento respinto in materia di arbitrato

“Il contratto collettivo che istituisca un diritto o beneficio per il lavoratore può disporre che le eventuali controversie riguardanti tale disposizione possano essere risolte esclusivamente mediante un arbitrato regolato per ogni aspetto dallo stesso contratto collettivo.”

- semplicità
- decongestionamento drastico del contenzioso giudiziale in materia di **retribuzione** e di **inquadramento professionale**

I quattro tipi di arbitrato previsti

- **in sede amministrativa**, affidato alla Commissione di conciliazione
- **in sede sindacale**, secondo la previsione del contratto collettivo
N.B.: il c.coll. non contiene la clausola compromissoria!
- **in sede negoziale individuale**, con clausola compromissoria stipulabile solo in corso di rapporto
- **in sede di certificazione**
è la disposizione che abilita all'arbitrato i consulenti del lavoro, ma solo a controversia già insorta

Perché la nuova disciplina dell'arbitrato avrà scarso seguito

- Le difficoltà di diffusione di massa della **conoscenza** della norma
- il costo di una difficile e **indispensabile consulenza**
- i **vincoli alla clausola compromissoria**
- le molte (e inutili) **trappole procedurali**
- il rischio di **contenzioso sull'esito**

Art. 32, c. 1°-4° – Decadenze

- Un'idea giusta, anche se sarebbe stata utile la gradualità **estendere il termine di decadenza** a tutti i casi di cessazione del rapporto
- C. 4°: un problema in tema di interposizione irregolare
- Ma (a termine già scaduto!) arriva il “Milleproroghe”:
Art. 2-quater, c. 10° - [...] in sede di prima applicazione le disposizioni [...] relative al termine di 60 giorni per l'impugnazione del licenziamento acquistano efficacia a decorrere dal 31 dicembre 2011” ...
- ... e ora dubbi interpretativi anche sulla proroga!

Art. 32, c. 5° – Contratto a termine

- *“Nei casi di conversione del contratto a tempo indeterminato, il giudice condanna il datore di lavoro al risarcimento del lavoratore stabilendo un’indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 e un massimo di 12 mensilità...”*
- **L’intendimento originario tradito dal testo:** risarcimento sostitutivo della reintegrazione
- L’interpretazione letterale più plausibile...
- ... e quella “estremista”
- Ma la Corte di Cassazione ha già rinviato la norma alla Consulta

Stiamo ignorando le guidelines UE del *Decalogue for Smart Regulation*

- Il *Decalogue* approvato dal “Gruppo di alto livello UE sugli oneri amministrativi” (Stoccolma, 12 novembre 2009):
semplicità, concisione e proporzionalità del volume normativo alla materia trattata
- Il principio per cui ogni atto legislativo necessita non solo di copertura finanziaria (e amministrativa) ma anche di una **copertura conoscitiva**

UNA NORMA LEGISLATIVA ILLEGGIBILE E'
DESTINATA A RIMANERE INEFFETTIVA