

Il *Jobs act* e il paradigma della semplificazione

Olivia Bonardi

1. Semplificazione normativa, amministrativa e organizzativa.	43
2. La semplificazione degli adempimenti e delle procedure di costituzione e gestione del rapporto di lavoro.	47
3. (<i>segue</i>): la semplificazione in materia di igiene e sicurezza del lavoro e dell'apparato sanzionatorio.	49
4. Le nuove Agenzie per l'occupazione e le ispezioni.	52
5. Conclusioni.	55

1. Semplificazione normativa, amministrativa e organizzativa.

Credo che per comprendere il senso complessivo della nuova delega in materia di lavoro possa essere utile muovere da un'analisi riguardante la finalità di fondo della semplificazione e razionalizzazione della normativa in materia che ispira il legislatore delegante. Si tratta infatti di uno degli obiettivi che permea l'intero articolato, e che viene ribadito quasi ossessivamente lungo tutto il testo legislativo. Di semplificazione delle procedure amministrative si parla al comma 1, nel dettare le finalità della riforma degli ammortizzatori sociali e al comma 2, lett. a), n. 2, con specifico riferimento alla standardizzazione delle procedure di concessione dell'integrazione salariale; nuovamente si parla di semplificazione alla lett. bb) del comma 3 con riferimento alle politiche attive del lavoro; al comma 5, sul quale tornerò diffusamente al §2, interamente dedicato alla semplificazione degli atti di gestione del rapporto di lavoro; e al comma 6, nell'indicare i principi e criteri direttivi per l'attuazione delle finalità generali indicate al comma precedente. Ancora, la semplificazione ricompare al comma 7, lett. a), insieme all'inusuale compito di individuare e analizzare le forme contrattuali esistenti, per pervenire a un testo semplificato "delle discipline delle tipologie contrattuali". Essa ritorna poi tra gli obiettivi della lett. g) del medesimo comma 7, ove si introduce il criterio della razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva e al comma 9, lett. l) ove introduce il criterio della "semplificazione e razionalizzazione degli organismi, delle competenze e dei fondi operanti in materia di parità e pari opportunità nel lavoro e riordino delle procedure connesse alla promozione di azioni positive". Il riferimento ossessivo alle esigenze di semplificazione parrebbe a prima vista aprire infiniti margini di discrezionalità al legislatore, che sembrerebbe legittimato ad una sorta di riforma generale della disciplina del rapporto di lavoro. Ciò dovrebbe desumersi in primo luogo dalle formulazioni della lett. a) del comma 6, dove si fa riferimento all'obiettivo del "dimezzamento" – poi sostituito durante l'iter di approvazione della legge con la formula più generica "drastica riduzione" – del numero di atti di gestione di carattere amministrativo, che attribuendo rilevanza al criterio meramente quantitativo sembrerebbe lasciare totale discrezionalità al legislatore sul piano qualitativo⁵⁶. Anche il criterio indicato alla seguente lett. b), mirante alla "eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi", sembrerebbe sostanzialmente consentire un intervento normativo sui più ampi e disparati profili della costituzione e gestione del rapporto di lavoro. Una simile direttiva non solo suscita dubbi di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 Cost., proprio in ragione dell'indeterminatezza della disposizione, ma facendo riferimento alla possibilità di intervenire anche con norme di carattere interpretativo, espone a rilevanti rischi di violazione del principio di irretroattività della legge. Non meno ampi sembrano del resto i margini di manovra concessi al legislatore dalla lett. c) ove si prevede la revisione del regime delle sanzioni (su cui v. *infra*, §3).

In linea generale è dunque da condividere la tesi di chi ha ritenuto la delega troppo ampia, e se non proprio in contrasto con i limiti delineati dall'art. 76 Cost. – come sostenuto da un appello al

⁵⁶ V. in questo senso la *Piattaforma delle riviste Diritti, lavori e mercati, Lavoro e diritto e Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, sul riordino della legislazione del lavoro*, in corso di pubblicazione sulle tre riviste.

Presidente della Repubblica⁵⁷ – sicuramente di latitudine tale da porsi quantomeno fuori dai confini generalmente tracciati dai legislatori deleganti, soprattutto in materia di lavoro⁵⁸.

Al di là di tali considerazioni, elementari esigenze di certezza del diritto e di corretta applicazione dei canoni interpretativi impongono di individuare esattamente il contenuto e i limiti che la direttiva della semplificazione incontra nel testo legislativo. Da questo punto di vista è opportuno muovere dalla distinzione concettuale che esiste tra i diversi profili della semplificazione. Si pone anzitutto una questione di semplificazione legislativa, che comporta un intervento di revisione della legislazione vigente al fine dello sfondamento della normativa riguardante materie interessate da una rilevantissima stratificazione legislativa⁵⁹. Qui le questioni giuridiche sono quelle che attengono alla corretta applicazione delle regole della successione delle leggi nel tempo o del rapporto tra norme speciali e generali, laddove si tratti di individuare norme che sopravvivono nonostante la riforma successiva perché riguardanti disposizioni relative a singole deroghe e fattispecie particolari. Non vi è peraltro dubbio che quella della semplificazione della legislazione, mediante l'abrogazione di norme ormai superate e il riordino e riassetto normativo di quelle tuttora vigenti sia una delle sfide più complesse e importanti che si pongono oggi al diritto del lavoro, avendo la legislazione su alcune materie davvero assunto una dimensione ipertrofica, tale da rendere scarsamente conoscibile l'esatto contenuto delle disposizioni di legge e da richiedere un serio lavoro di riordino in uno o più testi unici. Che questa sia un'esigenza fondamentale e improcrastinabile è valutazione generalmente condivisa⁶⁰. Tuttavia, come si dimostrerà tra breve, non è questo il compito che la legge delega n. 183/14 affida al Governo.

Dalla semplificazione normativa va tenuto almeno concettualmente distinto un secondo tipo di intervento che potremmo per comodità qui definire di "chiarezza interpretativa", che è quello che attiene all'esigenza di fornire risposte certe a questioni nascenti da contrasti interpretativi tra prassi amministrativa, orientamenti giurisprudenziali e indicazioni dottrinali. Si tratta di una problematica ben nota e se si vuole anche connaturata al nostro ordinamento giuridico, per la quale è attribuita alla Corte di cassazione la funzione di nomofilachia e che per quanto qui interessa, non è necessariamente connessa alla sovrapposizione e stratificazione normativa (basti considerare ad esempio il dibattito circa l'interpretazione degli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto dei lavoratori, ove i problemi interpretativi sono di ampiezza considerevole pur trattandosi di materia sostanzialmente interessata da pochissimi interventi legislativi). Sotto questo profilo, è da

⁵⁷ V. la lettera del Presidente dell'Associazione giuristi democratici inviata al Presidente della Repubblica in data 23 settembre 2009, in http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd_20140923184950.pdf.

⁵⁸ Unico precedente di delega così ampia pare essere infatti la l.n. 30/03. Sul tema della legittimità costituzionale della nuova delega v. SPEZIALE V., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in corso di pubblicazione in W.P. C.S.D.L.E "Massimo D'Antona"; nel senso della legittimità della delega generica v. ICHINO P., *Sulla censura di eccessiva genericità della delega*, in <http://www.pietroichino.it>, 10 settembre 2014.

⁵⁹ È il tipo di semplificazione cui ha fatto principalmente riferimento il legislatore, nel lungo processo iniziato mediante la tecnica della delegificazione (l.n. 59/97), proseguito con l'opera di raccolta di testi unici e di riassetto normativo (l.n. 150/1999 e l.n. 229/03) ed infine con la c.d. riduzione dello stock normativo (l. n. 246/05 e d.l. n. 200/08, conv. in l.n. 9/09 e l.n. 69/09); v. su queste disposizioni, la ricostruzione di ZACCARIA R., ALBANESI E., *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante abrogazione nella XVI Legislatura*, *Giur. Cost.*, 2009, p. 4085. Fanno riferimento alla semplificazione anche i più recenti d.l. n. 2/12, conv. in l.n. 35/12; d.l. n. 69/13, conv. in l.n. 98/13; d.l. n. 34/14 conv. in l.n. 78/14; d.l. n. 133/14, conv. in l.n. 164/14.

⁶⁰ Sul riordino della normativa del lavoro v. il progetto di PEDRAZZOLI M., *Il codice dei lavori*, Giuffrè 2001, Id., *La difficile conoscibilità delle norme. In margine a un codice dei lavori*, in *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, vol. I, tomo II, Milano Giuffrè, 2004, p. 1181, nonché le proposte di *Codice semplificato del lavoro* pubblicate da ICHINO P., in seguito ad un lavoro realizzato con la collaborazione di numerosi giuristi del lavoro in <http://www.pietroichino.it/?p=30409>; si esprime a favore di un riordino normativo anche la *Piattaforma delle riviste Diritti, lavori e mercati, Lavoro e diritto e Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, sul riordino della legislazione del lavoro*, cit.

osservare come le maggior difficoltà nascano in realtà dalla necessità di conciliare la funzione interpretativa attribuita alla giurisprudenza con una prassi amministrativa alla quale viene data via via sempre maggiore importanza e responsabilità, mediante il ricorso a strumenti quali le circolari ministeriali, l'interpello e la certificazione.

Le questioni di semplificazione normativa sopra indicate sono da tenere distinte dalla semplificazione c.d. amministrativa, attinente cioè al tipo di documenti e procedure che sono richiesti alle parti del rapporto di lavoro dalla pubblica amministrazione per i più svariati fini: dalla verifica della legalità del rapporto di lavoro alla raccolta dei dati ai fini di analisi e definizione delle politiche attive per l'occupazione, alla gestione delle informazioni a fini di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e via dicendo. Anche con riferimento a quest'ultimo tipo di esigenza di semplificazione è agevole osservare che essa può sussistere sia autonomamente, sia in connessione con le problematiche connesse al carattere alluvionale e stratificato della legislazione lavoristica.

Infine, si deve distinguere la semplificazione organizzativa o istituzionale, resa necessaria dal trasferimento, dalla sovrapposizione o duplicazione delle funzioni e delle competenze e, più in generale, dalla "costante crescita del numero di soggetti pubblici e privati preposti alla cura di interessi generali". Si tratta di una problematica aggravata negli anni più recenti sia dall'evoluzione del sistema istituzionale verso una sempre più ampia articolazione multilivello e territoriale⁶¹, sia dagli interventi di accorpamento istituzionale determinati dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica. Di questo profilo della semplificazione si tratterà diffusamente al §4.

La distinzione così effettuata ci consente ora di osservare che sussiste una differenza qualitativa tra la direttiva della semplificazione che compare nei primi sei commi dell'art. 1 della legge delega n. 183/14 rispetto a quella contenuta nel settimo. Solo in quest'ultimo infatti si fa riferimento alla predisposizione di un testo di legge semplificato, precludendo quindi a un'operazione di redazione di uno o più (ma parrebbe maggiormente coerente doversi intendere uno) testi unici relativi ai tipi contrattuali. Solo nell'ambito dei principi e criteri direttivi dettati al comma 7 sarà dunque possibile quell'opera di semplificazione normativa che pure da più parti si ritiene necessaria. Si tratta però di un intervento che ha come oggetto le tipologie contrattuali e che si riferisce, quindi, a rapporti diversi da quello subordinato a tempo pieno e indeterminato. Per quest'ultimo pare possibile un intervento soltanto sulle materie specificatamente indicate, ovvero la disciplina delle c.d. tutele crescenti, dei controlli a distanza, delle mansioni e del compenso orario minimo⁶². Tale lettura trova conferma nella lett. l) che prevede infatti l'abrogazione di tutte le disposizioni incompatibili con quelle del testo organico semplificato, "che disciplinano le singole forme contrattuali".

Le altre disposizioni del decreto fanno invece riferimento alla semplificazione che abbiamo sopra definito amministrativa, riguardante cioè non la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro bensì gli adempimenti da svolgere nei confronti della pubblica amministrazione. Ciò pare chiaramente desumibile sia dalle disposizioni relative agli ammortizzatori sociali, sia da quelle relative alle politiche attive per il lavoro e ai servizi per l'impiego, dove la direttiva di semplificazione è costantemente affiancata a quella della digitalizzazione, dell'impiego delle tecnologie

⁶¹ Cfr. SPASIANO M. R., *La semplificazione amministrativa e la garanzia di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, *Foro Amm TAR*, 2010, p. 3041.

⁶² Si rinvia sul tema al documento elaborato da un gruppo di lavoro coordinato da GOTTARDI D., RUSCIANO M. E ZOPPOLI L., *Appunti problematici su un "prototipo" di "contratto a tutele crescenti" (c.a.tu.c)*, in questo volume.

informatiche e della standardizzazione delle procedure. Allo stesso tipo di semplificazione e non ad altre fanno riferimento i commi 5 e 6. La prima delle due disposizioni indica chiaramente come finalità la semplificazione degli adempimenti a carico di cittadini e imprese. Ora, il riferimento ai cittadini nell'ambito di disposizioni attinenti al rapporto di lavoro appare piuttosto inusuale, perché normalmente si utilizzano i termini datori di lavoro e lavoratori al fine di indicare la qualifica del soggetto coinvolto, che può essere dal lato del datore di lavoro anche una persona giuridica e da entrambi i lati anche una persona non cittadina italiana o europea, ma sembra evidente che si è voluto con questi termini indicare quegli atti e adempimenti che riguardano il rapporto tra il singolo soggetto privato e la pubblica amministrazione e che sotto questo profilo devono a mio avviso essere tenuti ben distinti dal rapporto interprivato intercorrente tra le parti del contratto di lavoro. Ciò trova del resto conferma anche nella lett. c) del comma 6 ove si fa riferimento al regime sanzionatorio (sul quale si tornerà al §3) e, dunque nuovamente ai profili pubblicistici della materia. Una direttiva volta a “ridurre drasticamente” gli adempimenti contrattuali del datore di lavoro e del lavoratore, incidendo sull'equilibrio sinallagmatico delle reciproche posizioni di obblighi e pretese, dovrebbe infatti essere stabilita in modo esplicito e ciò avviene in effetti, ma al comma 7 ove si definiscono anche espressamente le disposizioni attinenti al rapporto contrattuale da modificare (cfr. comma 7, lett. e, f e g). La direttiva di cui al comma 5, dunque, e al pari di quelle di cui ai commi precedenti, non può essere interpretata nel senso di costituire una delega ampia alla revisione di qualsivoglia aspetto del rapporto di lavoro ma solo di quelle disposizioni che attengono agli adempimenti richiesti dalla pubblica amministrazione al datore di lavoro e/o al lavoratore. Sembrerebbe disporre diversamente e in senso più ampio la disposizione di cui alla lett. b) che attribuisce al Governo il compito di semplificare o abrogare le norme “interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi”, ma a meno di non voler rilevare una circolarità tra le finalità di semplificazione stabilite al comma 5 e i principi e criteri direttivi per la loro realizzazione delineati al comma 6⁶³, e nonostante che siano concessi al legislatore ampi margini di discrezionalità nella delega, occorre pur sempre tenere distinte le finalità e la materia oggetto di intervento legislativo dai principi e criteri direttivi. Anche perché l'ampiezza degli uni si può giustificare solo in relazione alla delimitazione degli altri in un equilibrio reciproco che consenta di arginare l'arbitrio del legislatore delegato⁶⁴. Dunque, non pare affatto che la materia indicata al comma 5 possa essere oggetto di dilatazione senza compromettere seriamente i canoni dettati dall'art. 76 Cost. In questo senso si è recentemente espressa la Corte costituzionale, secondo la quale la discrezionalità del legislatore delegato deve mantenersi all'interno delle scelte effettuate dalla legge delega, senza poterne ampliare l'oggetto⁶⁵. Anche così restrittivamente interpretata, ad ogni modo, la delega appare bisognosa di precisazioni e chiarimenti.

⁶³ La norma potrebbe teoricamente leggersi nel senso che per realizzare gli “obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro” il legislatore deve seguire il criterio della “semplificazione”, sul tema v. BARBIERI M., *Prime osservazioni su principi e criteri direttivi della legge delega con particolare riferimento all'integrazione salariale*, in questo volume.

⁶⁴ Sull'equilibrio tra oggetto e principi e criteri direttivi v. BELLOCCI M., *La delega legislativa*, in BELLOCCI M., GIOVANNETTI T., IANNUCILLI L. (a cura di), *La delega legislativa. Quaderno predisposto in occasione del Seminario di studio, Roma, Palazzo della Consulta, 24/10/2008*, in <http://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do>.

⁶⁵ V. Corte cost. 13 marzo 2014, n. 50 e sul tema v. ANDREOLI E., *Una recente sentenza della Corte in materia di delega legislativa, tra elasticità e resistenza del modello costituzionale*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2014/0016_nota_50_2014_andreoli.pdf, ove si rileva come all'ampiezza dell'oggetto debba corrispondere una dettagliata indicazione dei principi e criteri direttivi.

2. La semplificazione degli adempimenti e delle procedure di costituzione e gestione del rapporto di lavoro.

Se si prova ad individuare in modo dettagliato le disposizioni relative agli adempimenti necessari per la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro ci si accorge subito di come il legislatore si sia approcciato al tema con superficialità, ignorando non solo quali siano le vere criticità e, conseguentemente, quale sia la loro natura, ma anche la stessa legislazione vigente in materia.

Premesso che manca un riferimento agli adempimenti relativi alla cessazione del rapporto di lavoro – tra i quali rientrano le comunicazioni ai Centri per l'impiego, di fondamentale, strategica importanza per il monitoraggio della situazione occupazionale, l'avvio degli ammortizzatori sociali e la progettazione e attuazione delle politiche attive per il lavoro – si può iniziare a verificare quali siano gli atti da semplificare in materia di costituzione e gestione del rapporto di lavoro, rinviando al paragrafo successivo la questione della semplificazione in materia di igiene e sicurezza del lavoro. È da osservare anzitutto come la maggior parte dei criteri direttivi indicati dal legislatore delegante appaiano ripetitivi di quanto già stabilito dalla legge. Infatti, la lett. c), che prevede l'unificazione delle comunicazioni alle p.a. e l'obbligo delle amministrazioni di trasmetterle alle altre competenti, non fa altro che replicare quanto stabilito in generale dalla l. n. 241/90 oltre che, in specifico per quanto riguarda la costituzione del rapporto di lavoro, dall'art. 4 *bis*, d.lgs. n. 181/00 in base al quale le comunicazioni di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga dei rapporti di lavoro autonomo, subordinato, associato, dei tirocini e di altre esperienze professionali, previste dalla normativa vigente a carico del datore di lavoro ed inviate dallo stesso datore di lavoro al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro "sono valide ai fini dell'assolvimento di tutti gli obblighi di comunicazione che, a qualsiasi fine, sono posti anche a carico dei lavoratori nei confronti delle Direzioni regionali e territoriali del lavoro, dell'Inps, dell'Inail o di altre forme previdenziali sostitutive o esclusive, nonché nei confronti della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo e delle Province". Norma quest'ultima che era stata oggetto anche di interpretazione autentica con l'art. 9, comma 5, del d. l. n. 76/13, convertito, con modificazioni, nella l. n. 99/13, volta a chiarire che le comunicazioni sono valide anche ai fini dell'assolvimento delle comunicazioni poste a carico dei lavoratori. A sua volta una circolare Inps ha chiarito che la comunicazione preventiva obbligatoria del datore di lavoro è equipollente alla comunicazione obbligatoria gravante sul lavoratore beneficiario degli ammortizzatori sociali che abbia trovato occupazione. Si tratta inoltre di comunicazioni che sono già gestite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali tramite il sistema informatico per le comunicazioni obbligatorie (mod. "UNILAV") e acquisite nelle procedure Inps⁶⁶.

Non diverse valutazioni si devono effettuare con riferimento al criterio indicato alla lett. d) del comma 6, del "divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere dati dei quali esse sono in possesso, che sembrerebbe addirittura costituire un aggravio per il cittadino e per le imprese, in quanto più restrittiva sia rispetto alla regola generale sancita all'art. 18 della l. n. 241/1990 che fa riferimento ai "documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi" nonché a fatti stati e qualità che la stessa o altra pubblica amministrazione sono tenute a certificare, sia rispetto al d.P.R. n. 445/2000 che fa riferimento all'acquisizione diretta di informazioni dati e documenti. La delega legislativa, menzionando solo i dati, non solo complica il problema della stratificazione normativa, ma a rigore dovrebbe essere intesa come speciale rispetto alla regola generale e volta

⁶⁶ V. la Circolare Inps n. 57 del 6 maggio 2014.

conseguentemente a definire un regime più restrittivo rispetto a quello normalmente vigente. Vi sarà così bisogno di un ulteriore intervento legislativo o amministrativo, volto a fornire la corretta interpretazione della nuova disposizione, in ogni caso complicando e rendendo ancora meno trasparente la condizione dei destinatari degli obblighi in questione.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per la previsione di cui alla lett. e) del “rafforzamento del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica e abolizione della tenuta di documenti cartacei”, tra l’altro ripetuta con una formulazione leggermente differente alla lett. h) ove si prevede l’individuazione di modalità organizzative e gestionali che consentano di svolgere esclusivamente in via telematica tutti gli adempimenti di carattere amministrativo connessi con la costituzione la gestione e la cessazione del rapporto di lavoro. Si tratta di previsioni che ribadiscono quanto già stabilito dall’art. 5 *bis* inserito nel d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82, dall’art. 4, comma 2, d. lgs. 30 dicembre 2010, n. 235 e precisato ulteriormente nel d.P.C.M. 22 luglio 2011, in base al quale già dal 1° luglio 2013, la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avvengono esclusivamente in via telematica. Anche in questi casi si introduce quindi una duplicazione di norme nel migliore dei casi del tutto inutile.

Altri obblighi documentali del datore di lavoro sono già stati considerevolmente ridotti e semplificati negli ultimi anni. Si può qui ricordare che i libri che il datore di lavoro doveva vidimare presso l’Inail e tenere costantemente aggiornati, dal Libro matricola al libro paga all’obbligo di consegna del prospetto paga, sono stati tutti sostituiti dal Libro unico del lavoro, introdotto con il d.l. 112/08 conv. in l.n. 133/08; l’obbligo di invio del prospetto informativo relativo all’attuazione delle norme in materia di collocamento dei disabili è già stato oggetto di semplificazione con l’art. 40, l.n. 112/08 e subito dopo con l’art. 6, l. n. 99/09⁶⁷ dovendosi ora inviare solo in caso di cambiamenti della situazione occupazionale tali da modificare l’obbligo o da incidere sul computo della quota di riserva, mentre l’art. 9, l. n. 138/11 ha consentito alle imprese di procedere alla compensazione, sia su scala regionale sia su scala nazionale, dell’obbligo di assunzione senza dover richiedere la preventiva autorizzazione.

Anche l’informazione dovuta al lavoratore è già stata semplificata con un’operazione tra l’altro di dubbia legittimità sotto il profilo del rispetto della direttiva europea circa l’onere della prova del rapporto di lavoro, considerato che attualmente l’obbligo di comunicazione del datore di lavoro di cui al d.lgs. 152/97 si considera assolto mediante la consegna al lavoratore di una copia della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, contenente sì le indicazioni fondamentali, ma non tutte quelle richieste dalla normativa europea.

Per quanto riguarda uno degli obblighi più controversi e complicati sul piano amministrativo – il Durc – è da ricordare come lo stesso sia già stato oggetto di diversi interventi di “semplificazione”, che hanno portato, infine, alla sua totale smaterializzazione, non solo nel senso della digitalizzazione, quanto in quello della sua sostituzione con la previsione secondo la quale chiunque vi abbia interesse può verificare la regolarità contributiva nei confronti dell’Inps, dell’Inail e delle Casse edili, “con modalità esclusivamente telematiche ed in tempo reale” (art. 4 del d.l. n. 34/14, conv. in l.n. 78/14)

⁶⁷ V. la disciplina dettata dal D.M. 2 novembre 2011.

Non pare dunque che la semplificazione possa ora spingersi molto oltre. Non sembra proponibile anzitutto una modifica dell'obbligo di comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro il giorno antecedente al suo inizio, giacché una simile disposizione risulterebbe in contrasto con il criterio direttivo, introdotto durante l'*iter* di approvazione della legge, della promozione del principio di legalità e della priorità delle politiche volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso.

Né è prospettabile un intervento del legislatore volto a semplificare o ridurre altri adempimenti documentali e informativi. In particolare sono da escludere interventi oltre che sulle comunicazioni dovute dal datore di lavoro al lavoratore, cui si è già accennato sopra, anche sugli obblighi di informazione e consultazione sindacale, trattandosi non solo di aspetti riguardanti i reciproci obblighi contrattuali delle parti ma anche di materie regolate da direttive comunitarie che impongono agli Stati obblighi a cui questi non possono sottrarsi.

Se i principi e criteri direttivi in materia di semplificazione non fanno altro che ribadire quanto è contenuto in altre disposizioni, l'effetto che ne deriva non è però neutro: l'intervento legislativo porta con sé conseguenze negative tutt'altro che secondarie.

Anzitutto con queste previsioni il legislatore alimenta l'idea che il complesso di adempimenti richiesto alle imprese sia tuttora caratterizzato da lacci e laccioli di tipo paleoindustriale, anche quando ciò non corrisponde più alla realtà, trattandosi in buona parte di obblighi e adempimenti stabiliti da direttive europee o comunque del tutto analoghi a quelli richiesti negli altri Paesi dell'Unione europea. Si contribuisce in questo modo ad alimentare un atteggiamento di insofferenza verso una legislazione considerata obsoleta, farraginosa e oppressiva anche quando i provvedimenti per la sua innovazione sono stati già presi. Inoltre, quando le disposizioni di legge restano inattuata, come avviene purtroppo frequentemente, si finisce con il confondere il problema della semplificazione normativa con quello forse anche più grave dell'inerzia della pubblica amministrazione, problema che evidentemente richiede interventi e risposte ben diversi e incidenti, appunto, sul piano dell'azione e della responsabilità di Governo e amministrativa. In ogni caso, si continua ad alimentare la falsa convinzione che sia sufficiente fare una legge, cancellare con un tratto di penna qualche disposizione o adempimento inutile per restituire efficienza al sistema; si perdono tempo e risorse per riscrivere innumerevoli volte le stesse disposizioni invece di intervenire con i provvedimenti e le indicazioni di carattere amministrativo che sarebbero necessari per mettere la pubblica amministrazione a disposizione e al servizio delle imprese e dei lavoratori, sostenendoli e facilitandoli nella loro azione quotidiana. I continui interventi normativi, con le loro deroghe, proroghe ed eccezioni inoltre contribuiscono alla riproduzione dei germi di una cultura attendista ed elusiva, costruita sulla convinzione che le disposizioni pur emanate dal legislatore poi non verranno attuate, o ne verrà posticipata la data di entrata in vigore o comunque verranno previste deroghe ed eccezioni, sicché pare più conveniente l'attesa, il rinvio, rispetto al pronto adempimento. Gli effetti nefasti che una simile politica e cultura producono sono già stati evidenziati a più riprese nel campo della sicurezza sul lavoro, altro settore che infatti si ambisce a semplificare.

3. (segue): la semplificazione in materia di igiene e sicurezza del lavoro e dell'apparato sanzionatorio.

Figlio dello stesso atteggiamento di insofferenza verso lacci e laccioli e in perfetta continuità con una linea di politica del diritto a più riprese perseguita dai legislatori nazionali è il riferimento,

introdotto durante l'*iter* di approvazione della legge, alla normativa in materia di igiene e sicurezza del lavoro, che compare al comma 5 tra le finalità di semplificazione insieme agli atti di costituzione e gestione del rapporto di lavoro. La norma è formulata in modo impreciso, sia perché colloca il riferimento in questione tra le finalità e non nella definizione dell'oggetto della delega, sia perché utilizza termini incompleti e ormai superati: con una *sinceddoche* considera l'igiene e la sicurezza e non il più ampio concetto di salute. Si tratta di limiti tecnici che ad una lettura e applicazione rigorosa dei criteri di delega parrebbero di per sé sufficienti a restringere considerevolmente i margini di manovra del Governo su questi profili. Mancano, inoltre, precisi criteri direttivi riferiti a questo tema, sicché si pretende di applicare alla salute e sicurezza sul lavoro gli stessi principi e criteri direttivi dettati per le altre materie, senza considerarne le peculiarità. Si è già visto sopra che buona parte di questi principi non fanno altro che ribadire quanto già desumibile dalla legislazione vigente, si può ora aggiungere che già il d. lgs. n. 81/08 contiene uno specifico titolo dedicato alla tenuta della documentazione amministrativa, adottato proprio allo specifico scopo di facilitare i datori di lavoro nell'adempimento dei loro obblighi. Si consente infatti l'impiego di sistemi di elaborazione automatica per la redazione di qualunque tipo di documentazione richiesta dal decreto, la messa in rete dei dati ove l'attività del datore di lavoro si svolga su più sedi e si demanda ad un apposito decreto (non ancora adottato!) la definizione delle modalità di tenuta semplificata della documentazione (art. 53). Infine, si dispone che tutte le comunicazioni e trasmissioni di documenti alla pubblica amministrazione possano avvenire tramite sistemi informatizzati (art. 54).

Dopo lo stillicidio di proroghe che hanno ritardato l'entrata in vigore delle varie disposizioni del d. lgs. n. 81/08 e in particolare quelle riguardanti la valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato e l'emanazione dei decreti riguardanti l'attuazione della normativa nella pubblica amministrazione, il legislatore è nuovamente intervenuto, proprio allo scopo di semplificare gli adempimenti in materia di salute e sicurezza, con il recente d.l. n. 69/13, conv. in l. n. 98/13, che ha modificato considerevolmente gli obblighi di documentazione relativi alla valutazione dei rischi, rendendo l'adozione delle procedure standardizzate – che avrebbero dovuto costituire lo strumento per facilitare, guidandole, le piccole imprese nell'attuazione dei propri obblighi – meramente volontarie. Si è così sostanzialmente reintrodotta il sistema dell'autocertificazione dell'adempimento, e ciò nonostante che questo fosse stato da più parti individuato come una delle ragioni del fallimento della riforma attuata con il d.lgs. n. 626/94⁶⁸. Lo stesso d.l. n. 69/13 ha inoltre introdotto modelli semplificati per la documentazione nel settore dei cantieri, per le imprese agricole e per l'attività di informazione e formazione; ha abolito l'obbligo di denuncia all'autorità di p.s. degli infortuni, nonché l'obbligo di certificazione sanitaria per i minori. Con riferimento alla delicatissima problematica delle interferenze lavorative nel settore degli appalti il decreto ha inoltre sostituito la valutazione dei rischi con la designazione di un sovrintendente ai lavori, ponendo più dubbi e problemi applicativi di quanti ne abbia risolti⁶⁹. In linea generale si è trattato di un tentativo maldestro di semplificazione che, come è stato autorevolmente osservato, ha finito per ridurre i livelli di tutela predisposti senza che a ciò corrispondesse un alleggerimento dei compiti affidati al datore di lavoro⁷⁰.

⁶⁸ E sulla quale era conseguentemente intervenuta la l. n. 123/07 e il successivo d. lgs. n. 81/08.

⁶⁹ Su questo specifico aspetto sia consentito rinviare a BONARDI O., *La sicurezza del lavoro nel sistema degli appalti*, I working Papers di Olympus, n. 26/2013, in http://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=5874&Itemid=84

⁷⁰ PASCUCCI P. *Una carrellata sulle modifiche apportate nel 2013 al d. lgs. 81/2008*, I working Papers di Olympus, n. 24/2013, in <http://olympus.uniurb.it>.

Si tratta tra l'altro di provvedimenti adottati mentre era in corso l'ennesima procedura di infrazione da parte della Commissione europea, che ha costretto il legislatore nazionale a rimettere mano, con la legge europea 2013 *bis*⁷¹, alla tempistica dell'obbligo di valutazione dei rischi in caso di avvio di nuova attività. Non vi è da stupirsi: l'atteggiamento del legislatore nazionale verso l'adempimento delle direttive europee vigenti in materia si è da sempre caratterizzato per il tentativo di procrastinare l'entrata in vigore degli obblighi imposti dall'Unione europea, di ridurne l'ambito di applicazione cercando di introdurre sempre più deroghe ed eccezioni a misure che devono essere universalmente garantite e di definire misure di protezione di standard inferiore rispetto a quello stabilito a livello europeo⁷².

Il risultato, anche sotto questo profilo, è il radicamento e la generalizzazione della falsa convinzione che gli obblighi di tutela della salute e sicurezza siano un peso e non una risorsa, che si tratti dell'ennesimo fardello burocratico che lo Stato richiede, e che piuttosto che mettersi a norma sia più conveniente attendere l'ennesima proroga o deroga. Soprattutto non si percepisce che documenti come quello di valutazione dei rischi, o atti di delega di funzioni sono anch'essi misure di prevenzione, perché hanno un contenuto che va ben oltre l'adempimento di un mero obbligo formale, trattandosi piuttosto di strumenti e metodi di lavoro volti ad individuare rischi, procedure per eliminarli e soggetti aventi il compito di intervenire. Considerazioni analoghe valgono del resto per altri documenti che sono superficialmente considerati oneri burocratici ma che hanno funzioni di interesse pubblico fondamentali. Si allude sia alle cartelle sanitarie e di rischio dei lavoratori, che consentono di tracciare i rischi cui il lavoratore è esposto e l'evoluzione delle sue condizioni di salute, sia e soprattutto il registro infortuni e quelli relativi all'esposizione a particolari fattori nocivi, essenziali per l'analisi epidemiologica e la predisposizione di politiche di prevenzione pubbliche.

Presidia tale genere di convinzioni un sistema sanzionatorio del tutto inefficace, sia per le croniche carenze delle strutture ispettive che dovrebbero garantirne l'applicazione, sia per l'ampia delegabilità delle responsabilità concessa dal d. lgs. 81/08, sia infine per la monetizzabilità di tutte le pene, di guisa che nella stragrande maggioranza dei casi la violazione delle misure di sicurezza risulta più conveniente della loro adozione. Rispetto a questo tipo di contesto la delega al Governo per la revisione dell'apparato sanzionatorio lascia perplessi, perché da un lato invita, secondo l'approccio di insofferenza ideologica verso l'adempimento "documentale" sottolineato sopra, a tenere conto della natura formale della violazione e dall'altro mira, più condivisibilmente, a favorire l'immediata eliminazione degli effetti della condotta illecita e alla valorizzazione degli istituti di tipo premiale. Si tratta peraltro di disposizioni che si inseriscono in un contesto in cui già l'ordinamento prevede l'applicazione della sanzione penale solo a fronte di violazioni di precetti posti a presidio di diritti fondamentali della persona e solo quale ultima risorsa, dopo che è stato adottato dall'organo di vigilanza il provvedimento di prescrizione (artt. 20 e 21 d. lgs. n. 758/94 e art.15 d. lgs. n.124/04). I criteri indicati dal legislatore paiono peraltro ben lontani dalle proposte

⁷¹ Cfr. l'art. 13, legge 30 ottobre 2014, n. 161, legge europea 2013 *bis*.

⁷² Si è già detto nel testo delle proroghe relative all'entrata in vigore del d. lgs. n. 81/08; si veda anche, per le deroghe al campo di applicazione delle direttive europee, il complesso sistema di eccezioni delineato prima dall'art. 1, d. lgs. n. 626/94 e poi dall'art. 3 del d. lgs. n. 81/08 sia dal lato della definizione dei datori di lavoro sia da quello dei beneficiari delle misure di sicurezza. Si vedano, per quanto riguarda la definizione di misure inferiori rispetto a quelle definite dagli standard europei, tra le molte, le condanne relative all'inadeguata trasposizione della direttiva relativa ai requisiti minimi delle attrezzature di lavoro di Corte di giustizia, 26 settembre 2002, C-65/01, *Commissione c. Repubblica italiana*; e quella sull'omessa previsione dell'obbligo di mettere a disposizione dei lavoratori addetti ai videoterminali idonei dispositivi per la protezione della vista di Corte di giustizia, 24 ottobre 2002, C-455/01, *Commissione c. Repubblica italiana*.

e soluzioni che invece gli studiosi della materia hanno da tempo suggerito, partendo da una riflessione sulle misure alternative che possono rivelarsi ben più efficaci delle attuali sanzioni penali. Si pensi ad esempio ad una possibile estensione della responsabilità amministrativa degli enti, a misure quali la sospensione dei lavori, l'applicazione di misure interdittive o l'esclusione da benefici pubblici. Si consideri inoltre quanto sia necessario intervenire con misure volte a proteggere i lavoratori che fanno denuncia nonché a garantire l'accesso agli ammortizzatori sociali a fronte del blocco delle attività produttive. Che si debba inoltre andare verso un irrobustimento del sistema sanzionatorio e non verso un suo alleggerimento risulta del resto anche dalle indicazioni comunitarie: nella risoluzione del 14 gennaio del Parlamento europeo si richiede che le sanzioni "siano talmente dissuasive da non permettere ai datori di lavoro di realizzare utili attraverso l'elusione delle disposizioni fiscali e normative vigenti".

4. Le nuove Agenzie per l'occupazione e le ispezioni.

Sorella stretta dell'ideologia della semplificazione documentale è l'idea di poter rispondere alle inefficienze della pubblica amministrazione mediante la creazione di Agenzie. La legge delega ne prevede due: la prima sarà la nuova "agenzia nazionale per l'occupazione" prevista alla lett. c) del comma 4 riguardante la delega per la riforma delle politiche attive per il lavoro; la seconda è l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, prevista dalla lett. i) del comma 7.

Una prima osservazione di carattere generale attiene alle modalità di istituzione, dato che entrambe le agenzie devono essere costituite senza nuovi o maggiori oneri per lo Stato e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili. Si tratta quindi dell'ennesima operazione di riorganizzazione delle amministrazioni cui sono attribuite le funzioni in materia di lavoro, che richiederà un certo tempo per la trasformazione e il passaggio delle strutture e del personale, che verranno necessariamente sottratti all'attività istituzionale, la quale conseguentemente subirà, almeno nel breve periodo, ulteriori rallentamenti. Il tutto, evidentemente, senza alcun investimento in nuove strutture, in buona parte già fatiscenti, tecnologie o formazione per i lavoratori. Pare dunque difficile ritenere che, di per sé, l'istituzione delle agenzie possa costituire una soluzione ai problemi della pubblica amministrazione, causati anche dai continui tagli alle risorse. Si tratta oltretutto di una decisione che, almeno per quanto riguarda l'Agenzia sulle ispezioni del lavoro, non tiene affatto conto di quanto auspicato dal Parlamento europeo: la pur richiamata risoluzione del 14 gennaio 2014 sulle ispezioni del lavoro afferma espressamente che queste possono essere efficacemente attuate "solo dotando le autorità di adeguate risorse finanziarie e umane"; ed esprime "preoccupazione per la penuria di personale che caratterizza le autorità di controllo degli Stati membri".

Entrando poi nel merito delle scelte attinenti a ciascuna agenzia, e partendo dalla futura agenzia nazionale per l'occupazione, si deve anzitutto rilevare una certa leggerezza nell'affrontare la questione delle politiche attive del lavoro rispetto all'attuale riparto di competenze tra Stato e Regioni.

È noto infatti che benché la gran parte del diritto del lavoro sia rimasta, nonostante la riforma del Titolo V Cost. attuata con l. cost. n. 3/2001, di competenza esclusiva statale, la materia della tutela e sicurezza sul lavoro è stata affidata alla competenza concorrente di Stato e regioni⁷³. Per quanto

⁷³ Sul riparto di competenze tra Stato e regioni v. per tutti TROISI A., *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e regione*, Torino, Giappichelli, 2013, spec. p. 108 ss.

discussa sia la definizione di cosa si debba intendere con tale espressione, pare ormai sufficientemente acquisito che rientri in tale ambito tutta la materia attinente ai servizi di collocamento e alle politiche attive per il lavoro, la cui gestione amministrativa era del resto già stata trasferita alle Regioni dal d.lgs. n. 469/97⁷⁴. Su tale materia dunque il legislatore statale può definire soltanto i principi fondamentali, nonché determinare i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m). In effetti, il legislatore tiene conto nella legge delega della necessità di un coinvolgimento delle regioni: si prevede al comma 3 che i decreti delegati siano adottati “previa intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano”⁷⁵ e alle regioni il decreto delegato garantisce il “mantenimento (...) delle competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro” (comma 4, lett. u). Ma si tratta di previsioni insufficienti dato che le competenze gestionali saranno attribuite alla nuova agenzia. La costituzione di quest’ultima in effetti è stata considerata un *escamotage* dichiaratamente adottato per dare “finalmente soluzione” alla “infelice segmentazione su base regionale e provinciale delle competenze”⁷⁶. Certamente il legislatore si è premurato di prevedere che l’Agenzia sia partecipata da Stato, regioni e province autonome, e sia vigilata dal Ministero del lavoro. Tuttavia, anche a voler ritenere superabile l’attuale ripartizione di competenze mediante una lettura volta all’estrema valorizzazione del principio di leale cooperazione⁷⁷, la soluzione così prospettata non pare convincere, né sotto il profilo dell’assetto costituzionale, né dal punto di vista più squisitamente pratico della realizzazione di efficienti politiche del lavoro. Sotto il primo profilo, la sola partecipazione delle Regioni all’agenzia non pare coerente rispetto al principio in base al quale le funzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente spettano in linea di principio alle regioni, soprattutto ove queste, come previsto dalla legge delega, mantengano le funzioni di programmazione; non è quindi del tutto da escludere un’opposizione al passaggio di risorse al nuovo ente; così come, corrispondentemente, non pare convincente il coinvolgimento dello Stato in funzioni ormai decentrate. Ancora, sembra difficile comprendere in che termini le regioni possano essere coinvolte nella gestione dell’Aspi, prestazione di previdenza sociale rientrante nell’esclusiva competenza statale. Si potrebbe anche convenire sulla necessità di riattribuire allo Stato funzioni attualmente spettanti alle regioni, anche in un’ottica di semplificazione⁷⁸, tuttavia le modalità e i tempi con cui si interviene sono tanto importanti quanto i contenuti. Ora può anche essere che a breve venga approvata una ulteriore riforma costituzionale, come previsto dal d.d.l. n. 1429/2014⁷⁹ che prevede la revisione dell’art. 117 Cost.

⁷⁴ A partire da Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50.

⁷⁵ Peraltro con un atto di preventiva sfiducia, poiché ci si preoccupa altresì di precisare che in mancanza di intesa il Governo possa provvedere con propria deliberazione motivata (è da sottolineare che l’art. 3, comma 3 consente l’intervento del Governo anche in assenza del parere della Conferenza solo ove si tratti di attuazione di direttive comunitarie, giustificandosi in tale caso il potere sostitutivo dello Stato con la necessità appunto di fare fronte agli obblighi europei).

⁷⁶ V. in questo senso il resoconto stenografico della presentazione del relatore on. sen. Sacconi sul d.d.l. n. 1428/2014 del 24 settembre 2014, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=17&id=802037>.

⁷⁷ Per questa prospettiva v. TROISI A., *op. cit.*, p.145 ss.

⁷⁸ In questo senso v. il *Documento conclusivo dell’Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa*, approvato dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nella seduta del 31 marzo 2014, spec. p. 39, In http://www.Camera.it/Application/Xmanager/Projects/Leg17/Attachments/Shadow_Mostra/File_Pdfs/000/023/949/Documento_Conclusivo_31_03_2014.Pdf.

⁷⁹ Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi), *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*, comunicato alla Presidenza l’8 aprile 2014 e approvato dal Senato in data 8 agosto 2014 con il nuovo titolo *Disposizioni per il*

tale da riattribuire allo Stato la competenza in materia di “norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro”, ma nemmeno questa sembra una soluzione appagante. La nuova formulazione risulta del tutto idonea a fare chiarezza poiché rimane alla competenza delle regioni non solo la normativa non generale (dovendosi altresì individuare il confine tra norme generali e non) ma anche l’organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, sociali e sanitari. La costituzione dell’Agenzia nazionale per l’occupazione potrà piuttosto giustificarsi, secondo il futuro assetto costituzionale, sulla base del potere che il nuovo comma quarto dell’art. 117 Cost. attribuirà alla legge dello Stato qualora “lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”. In ogni caso, si tratta di una riforma che non ha ancora terminato il proprio *iter* di approvazione, onde pare difficile potersi giustificare *ex post*, sulla base della successiva modifica costituzionale, la legittimità della delega e ancor più difficilmente si potrebbe giustificare il decreto delegato, ammesso che la riforma costituzionale sia adottata prima della scadenza del termine semestrale di attuazione della delega conferita al Governo. Quand’anche ciò fosse possibile, ove cioè si ritenesse l’incostituzionalità sanabile, resterebbe la gravità dell’introduzione di un precedente di anticipazione dei contenuti di una riforma costituzionale con legge ordinaria.

Come si accennava sopra, l’istituzione dell’Agenzia non pare convincere nemmeno dal punto di vista pratico operativo, poiché è difficile comprendere come si possa organizzare un’attività su base nazionale lasciando però alle regioni il compito della programmazione, sicché si figurerebbe un ente con un solo corpo ma numerose teste, che non sempre concorderanno sulle linee di politica del lavoro da perseguire.

Quanto alla nuova Agenzia per le ispezioni del lavoro, che verrà istituita mediante l’integrazione in un’unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e degli enti previdenziali Inps e Inail, si può osservare come il legislatore sia più rispettoso del dettato costituzionale perché dispone che siano previste forme di coordinamento con le Aziende sanitarie locali e con le Agenzie regionali per la protezione dell’ambiente. Si deve infatti ricordare che la nostra Corte ha già dichiarato illegittimi gli artt. 3 e 4, d.lgs. n. 124/04, laddove questi prevedevano l’inclusione dei coordinatori (rispettivamente nazionale e regionale) delle Asl tra i componenti delle Commissioni centrali e regionali di coordinamento⁸⁰. La decisione era determinata dalla diversa competenza regionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro da un lato e dal fatto che il legislatore nazionale si era intromesso nella sfera di competenza regionale creando delle figure – quelle dei coordinatori – non previste nell’ambito dell’organizzazione dei servizi sanitari. Ora il riferimento al coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali è sì conforme al vigente riparto di competenze, ma suscita non poche difficoltà dal punto di vista applicativo: è infatti difficile vedere come il raccordo con le singole aziende sanitarie e non con il livello regionale possa realizzare la tanto auspicata efficienza dei servizi di vigilanza. Si trascurano così non solo i soggetti operanti a livello regionale ma anche l’intero sistema istituzionale che il legislatore ha disegnato con il d. lgs. n. 81/08. Peraltro bisogna ricordare che anche questo è già stato oggetto di recente riorganizzazione, sia mediante l’accorpamento dell’Ispesl all’Inail, sia mediante l’attribuzione al nuovo Comitato tecnico sanitario delle funzioni precedentemente affidate dall’art. 5 d. lgs. n.

superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione.

⁸⁰ Su cui v. NOGLER L., *Divide et impera: sull’irrealistico riparto di competenze proposto dalla Corte in tema di vigilanza in materia di lavoro, Le regioni*, 2006, p. 448; BONARDI O., *Il testo unico in materia di sicurezza del lavoro nel sistema delle fonti*, in GUAGLIANONE L., MALZANI F. (a cura di), *Come cambia l’ambiente di lavoro: regole, rischi, tecnologie*, Milano, 2007, p. 347.

81/08 al Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro. La nuova delega inoltre pecca per difetto perché non considera la necessità di coordinamento con altri soggetti che possono giocare un ruolo strategico nella lotta contro il lavoro sommerso. Basti ricordare a questo fine come non siano stati presi in considerazione la Guardia di Finanza, l'Agenzia delle entrate, l'Arma dei carabinieri, gli altri enti previdenziali non menzionati dal legislatore, nonché tutti gli altri soggetti aventi funzioni di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro (Vigili del fuoco, uffici di sanità aerea e marittima, autorità portuali ecc.). L'omissione è tanto più grave ove si consideri che i più recenti provvedimenti europei volti all'emersione del sommerso individuano quali autorità nazionali di contrasto più coinvolte, insieme all'ispettorato del lavoro e a quelli di sicurezza sociale, le autorità tributarie e auspicano il coinvolgimento anche delle autorità del settore della migrazione, i servizi per l'impiego, le autorità doganali, la polizia, le procure e le parti sociali⁸¹. Nel suo parere sulla Piattaforma europea contro il lavoro sommerso il Comitato delle regioni ha sottolineato altresì l'importanza del coinvolgimento nelle degli enti locali e territoriali⁸².

5. Conclusioni.

Si è visto che la legge delega non contribuisce se non in minima parte all'opera di semplificazione normativa e che al contrario rischia di incrementare anziché ridurre la quantità di leggi vigenti, e, conseguentemente, anche il lavoro interpretativo ad esso connesso. Quanto alla semplificazione degli adempimenti amministrativi, la legge delega si limita sostanzialmente a ribadire quanto già stabilito da altre disposizioni, non solo incrementando le difficoltà interpretative ma contribuendo ad alimentare quell'insofferenza verso la burocrazia che costituisce uno dei principali nemici della cultura della legalità. Le operazioni di riorganizzazione delle amministrazioni deputate a gestire le importantissime politiche attive del lavoro e le ispezioni, già oggetto di grandi accorpamenti e trasferimenti di competenze, ci restituiscono l'immagine di amministrazioni che, complici le politiche di contenimento della spesa, risultano in costante migrazione, alle prese con spostamenti, mutamenti di vertici, e perennemente in lotta per preservare quel livello minimo di dotazione organica necessario al proprio funzionamento. Si è altresì avuto modo di osservare che tra i principali difetti vi è l'incapacità di garantire il completamento delle leggi con i decreti attuativi, della cui emanazione troppo spesso ci si dimentica. Non sembra dunque che manchino le leggi per semplificare, digitalizzare e standardizzare gli adempimenti, quanto le misure amministrative concrete – proprie della funzione governativa – per realizzarle. Del resto, nelle diverse analisi e ricerche relative alla semplificazione effettuate nel corso degli ultimi anni è emerso chiaramente come alla sovrabbondanza della produzione normativa faccia da contraltare uno strutturale ritardo nell'adozione dei provvedimenti attuativi. Ciò è avvenuto in particolare nel campo della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, dove il problema, emerso già con riferimento al d. lgs. n. 626/94 e si è riproposto in modo ancora più grave con l'emanazione del d.lgs. n. 81/08. Ma analoghe considerazioni possono essere fatte per i rinvii contenuti nelle principali leggi di riforma in materia di lavoro, come la l. n. 92/12, tuttora in attesa di implementazione nella parte

⁸¹ V. l'art. 5 e il considerando 13 della Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una Piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso del 14 aprile 2014, COM 2014(221)final.

⁸² V. in questo senso il parere del Comitato delle regioni – Piattaforma europea contro il lavoro sommerso del 7 ottobre 2014 (2014/C 415/08).

fondamentale dell'estensione della cassa integrazione guadagni (al punto che a distanza di quasi due anni il legislatore delegante, richiede, al comma 2, lett. a, n. 7, che si fissi "un termine certo per l'avvio dei fondi" di cui all'art. 3, l.n. 92/12). Si tratta di una situazione ancora più grave ove si consideri che dall'attuazione di tali regolamenti dipendono la salute e l'incolumità dei lavoratori e la possibilità di accedere a un lavoro per numerose persone che al momento ne sono prive. È di questi giorni l'ennesima denuncia della mancata emanazione del regolamento attuativo del Fondo per le politiche attive⁸³. Si tratta di questioni che richiedono interventi di carattere organizzativo e di responsabilità politica e amministrativa più che nuove leggi.

Gli studi più recenti su questi temi hanno sottolineato come semplificare significhi stabilire regole semplici, con termini certi e presidiate dall'attribuzione di responsabilità e sanzioni altrettanto certe, senza alterare la sostanza della materia oggetto dell'intervento e senza pertanto che si giunga a menomare garanzie e tutele poste a presidio degli interessi protetti dalla normativa. Si ritiene dunque che una semplificazione correttamente attuata non possa portare a tagli di garanzie o a disconoscere interessi. Ove invece la semplificazione si traduca in scorciatoie, deroghe, forme di pseudo liberalizzazione sostitutive di responsabilità, si deve ammettere che ci si trova di fronte ad un "sostanziale arretramento della funzione pubblica"⁸⁴, alla valorizzazione di una parte degli interessi privati che l'intervento pubblico dovrebbe regolare e all'alterazione dell'equilibrio tra garanzie e diritti precedentemente stabilito. Dietro all'ossessiva direttiva della semplificazione si nasconde l'incapacità degli organi di governo di dare al *corpus* di riforme che negli ultimi anni hanno tentato di traghettare la pubblica amministrazione verso un rapporto con il cittadino più agile le gambe amministrative necessarie per marciare. Riesce davvero difficile credere che le altisonanti promesse di un mercato del lavoro finalmente funzionante – promesse in ragione delle quali la l.n. 183/14 richiede importanti sacrifici in termini di garanzie nel rapporto di lavoro – saranno mantenute. L'esito più prevedibile sarà un'alterazione dell'equilibrio tra interessi pubblici, dei lavoratori e imprenditoriali.

⁸³ Cfr. ICHINO P., *Per prima cosa stanare i gattopardi*, editoriale telegrafico dell'8 settembre 2014 e ID., *Perché il Ministero ostacola la sperimentazione delle politiche attive?*, editoriale telegrafico del 13 dicembre 2014 in www.Pietroichino.it

⁸⁴ Le citazioni sono di M. R. SPASIANO, *op. cit.*, p.3041.