



Abrogazione della normativa in materia di lavoro accessorio e modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale negli appalti

D.L. 25/2017 / A.C. 4373

Dossier n° 268 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
3 aprile 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4373
D.L.	25/2017
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2017, n. 25, recante disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti
Numero di articoli:	3
Date:	
emanazione:	17 marzo 2017
pubblicazione in G.U.:	17 marzo 2017
scadenza:	16 maggio 2017
Commissione competente :	XI Lavoro

Contenuto

Il [Decreto-legge 17 marzo 2017, n. 25 \(A.C. 4373\)](#), interviene in materia di **lavoro accessorio** e di **responsabilità solidale negli appalti**.

L'**articolo 1** dispone la **soppressione della disciplina del lavoro accessorio** (attraverso l'abrogazione degli articoli da 48 a 50 del [D.Lgs. 81/2015](#)), prevedendo un regime transitorio per i buoni già richiesti fino al 17 marzo 2017 (data di entrata in vigore del provvedimento in esame), i quali possono essere utilizzati fino al 31 dicembre 2017.

Si segnala che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con un Comunicato del 21 marzo 2017, ha chiarito che l'utilizzo dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio, nel periodo transitorio, dovrà essere effettuato nel rispetto delle disposizioni in materia di lavoro accessorio previste nelle norme oggetto di abrogazione da parte del decreto. Secondo quanto affermato nella relazione illustrativa, l'abrogazione del lavoro accessorio "mira a contrastare il ricorso a pratiche elusive al fine di favorire l'affermazione di forme di lavoro più stabile".

L'**articolo 2** modifica la disciplina in materia di **responsabilità solidale tra committente e appaltatore** in relazione ai trattamenti retributivi (comprensivi delle quote di trattamento di fine rapporto), ai contributi previdenziali e ai premi assicurativi dovuti ai lavoratori subordinati in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto.

In particolare, modificando l'[articolo 29, comma 2, del D.Lgs. 276/2003](#), si apportano le seguenti modifiche:

- viene eliminata la **possibilità, per i contratti collettivi, di derogare al principio della responsabilità solidale tra committente e appaltatore**, nel caso in cui, attraverso la contrattazione collettiva, si individuino metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti (comma 1, lettera a));
- viene **eliminato il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore**, in base al quale, attualmente (ferma restando la responsabilità solidale per cui committente e appaltatore sono convenuti in giudizio congiuntamente), la possibilità di intentare l'azione esecutiva nei confronti del committente è esercitabile solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori (comma 1, lettera b)).

L'**articolo 3** dispone in ordine all'entrata in vigore del decreto-legge.

Si ricorda che la Corte costituzionale l'**11 gennaio 2017** ha dichiarato ammissibile la **richiesta di**

referendum popolare per l'abrogazione della normativa vigente in materia di lavoro accessorio (cd. voucher) (articoli 48-50 del [D.Lgs. 81/2015](#), adottato in attuazione del cd. Jobs Act) e per l'abrogazione delle disposizioni limitative della responsabilità solidale tra committente e appaltatore in materia di appalti ([articolo 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003](#)).

Obiettivi dei richiamati referendum sono quello di **escludere** dall'ordinamento il lavoro accessorio e quello di prevedere una **piena responsabilità solidale tra committente e appaltatore**, non limitabile da parte della contrattazione collettiva ed estesa, in sede giudiziale, anche alla fase esecutiva.

Le disposizioni contenute nel decreto-legge realizzano un **effetto abrogativo analogo a quello che discenderebbe dall'abrogazione referendaria**, con l'unica differenza che l'articolo 1, comma 2, prevede anche una disciplina transitoria sull'utilizzabilità (fino al 31 dicembre 2017) dei voucher richiesti entro l'entrata in vigore del decreto-legge (17 marzo 2017).

La data per la consultazione referendaria è stata fissata al **28 maggio 2017**. Il termine ultimo per la conversione in legge del decreto-legge in esame è il 16 maggio 2017.

Ai sensi dell'**art. 39** della legge n. 352 del 1970 "se prima della data dello svolgimento del *referendum*, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il *referendum* si riferisce, siano stati abrogati, l'**Ufficio centrale per il referendum** dichiara che le operazioni relative non hanno più corso".

Successivamente, la Corte costituzionale, con [sentenza n. 68 del 1978](#) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il *referendum* venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui **sulle nuove disposizioni legislative**.

In tale pronuncia la Corte ha evidenziato che se l'"intenzione del legislatore" - obiettivamente nelle disposizioni legislative sopraggiunte - si dimostra fondamentalmente **diversa e peculiare**, nel senso che i relativi principi ispiratori sono mutati rispetto alla previa disciplina della materia, la nuova legislazione **non** è più ricollegabile alla precedente **iniziativa referendaria**: in quanto non si può presumere che i sottoscrittori, firmando la richiesta mirante all'abrogazione della normativa già in vigore, abbiano implicitamente inteso coinvolgere nel referendum quella stessa ulteriore disciplina. Se invece l'"intenzione del legislatore" rimane fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la **sovranità del popolo** (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta ad una **mera apparenza**.

In quest'ultima ipotesi, la nuova disciplina della materia realizza per intero i suoi normali effetti abrogativi, impedendo che il *referendum* assuma tuttora ad oggetto le disposizioni già abrogate. Ma la consultazione popolare deve svolgersi pur sempre, a pena di violare l'art. 75 Cost. E, di conseguenza, l'unica soluzione possibile consiste nel riconoscere che il *referendum* **si trasferisce** dalla legislazione precedente alla legislazione così sopravvenuta (oppure che la richiesta referendaria si estende alle successive modificazioni di legge, qualora si riscontri che esse s'inseriscono nella previa regolamentazione, senza sostituirla integralmente).

La sottoposizione della nuova legge al voto popolare, qualora essa introduca modificazioni formali o di dettaglio, corrisponde alla sostanza dell'iniziativa assunta dai promotori e dai sottoscrittori; e rappresenta la strada costituzionalmente obbligata per conciliare - nell'ambito del procedimento referendario - la permanente potestà legislativa delle Camere con la garanzia dell'istituto del *referendum* abrogativo.

In questi termini, l'**Ufficio centrale per il referendum** è dunque chiamato a **valutare - sentiti i promotori** della corrispondente richiesta - se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto **modificazioni tali da precludere la consultazione popolare**, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva. Corrispondentemente, alla Corte costituzionale compete pur sempre di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'inammissibilità, quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo.

La Corte ha infine rilevato che al legislatore spetterà di precisare o di riconsiderare i ruoli e le funzioni degli organi competenti ad intervenire nel corso delle procedure referendarie. Inoltre, attraverso una riforma della legge n. 352 del 1970 potranno essere altrimenti regolati i tempi delle relative operazioni: specialmente allo scopo di permettere l'effettuazione del referendum abrogativo oltre il termine finale del 15 giugno, allorché le leggi o le disposizioni sottoposte al voto popolare vengano abrogate all'ultima ora, imponendo nuove formulazioni degli originari quesiti ed intralciando gli adempimenti che precedono la data di convocazione degli elettori.

In data 29 marzo 2017, secondo quanto risulta da un [comunicato stampa](#), l'Ufficio centrale presso la Cassazione "ha deciso all'unanimità di rinviare ogni deliberazione", **attendendo la conversione in legge** del decreto.

Tra i precedenti interventi normativi con decreto-legge incidenti su norme oggetto di quesito referendario e sul pronunciamento dell'Ufficio centrale sul testo del decreto-legge **dopo la conversione** del Parlamento si ricorda, a titolo esemplificativo, quanto avvenuto a seguito della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione di una serie di disposizioni che disciplinavano la costruzione e l'esercizio di nuove centrali nucleari, per la produzione di energia elettrica.

Con la sentenza n. 28 del 2011 la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile il quesito referendario. Il D.P.R. di

indizione del referendum ha previsto quale data di svolgimento prevista **domenica 12 giugno e lunedì 13 giugno 2011**.

E' intervenuto il **decreto-legge 31 marzo 2011**, n. 34 **convertito**, con modificazioni, dalla **legge 26 maggio 2011**, n. 75, che ha modificato parte della normativa oggetto di referendum.

L'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza del 1°-3 giugno 2011, **una volta completato l'iter di conversione del decreto-legge**, ha esaminato la questione ed ha disposto «il trasferimento della richiesta di abrogazione referendaria circa le disposizioni già individuate come "Norme in materia di nuove centrali per la produzione di energia elettrica nucleare" sulle disposizioni di cui all'articolo 5, commi 1 e 8, d.l. 31/3/2011 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011 n. 75».Le norme oggetto del quesito referendario dichiarato ammissibile da questa Corte con la sentenza n. 28 del 2011 sono risultate, infatti, modificate da tale intervento legislativo.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 174 del 2011, ha infine dichiarato l'ammissibilità del referendum abrogativo avente ad oggetto i commi 1 e 8 dell'articolo 5 del DL 31/03/2011 n. 34 convertito con modificazioni dalla legge 26/05/2011 n. 75, nel **quesito riformulato** dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione con ordinanza 1° giugno 2011

Relazioni allegate o richieste

Al decreto-legge sono allegata la **relazione illustrativa** e la **relazione tecnica**.

Non sono invece presenti le relazioni sull'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e sull'Analisi tecnico normativa (ATN).

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Non vi sono precedenti decreti-legge sulle materie oggetto del provvedimento.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Si fa presente che **sulle materie oggetto del decreto-legge** sono all'**esame della XI Commissione (Lavoro)** della Camera varie **proposte di legge**.

In materia di **lavoro accessorio** sono attualmente all'esame le **proposte di legge C. 3601 (Damiano e altri)** e abbinata. All'esame della Commissione è anche la **proposta di legge di iniziativa popolare C. 4064**, la quale, nell'ambito di una complessiva riforma del settore del lavoro, prevede sostanziali limitazioni all'utilizzo del lavoro accessorio.

In materia di **responsabilità solidale negli appalti** sono attualmente all'esame la **proposta di legge C. 4211 (Damiano ed altri)** e la **proposta di legge di iniziativa popolare C. 4064**, volte anch'esse, sia pur con talune differenze rispetto a quanto previsto dal decreto-legge in esame, ad estendere l'ambito della responsabilità solidale.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Nel preambolo del decreto-legge si rileva la "straordinaria necessità e urgenza di superare l'istituto del lavoro accessorio al fine di contrastare pratiche elusive, nonché di modificare la disciplina della responsabilità solidale negli appalti al fine di elevare ulteriormente l'efficacia delle tutele in favore dei lavoratori, in coerenza con la recente evoluzione della disciplina in materia di contratti pubblici".

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni contenute nel decreto-legge in esame, in quanto relative ai rapporti di lavoro, sono riconducibili alla **materia di potestà esclusiva statale "ordinamento civile"**, ai sensi dell'[articolo 117, comma 2, lettera l\), della Costituzione](#).

Attribuzione di poteri normativi

Non è prevista l'attribuzione di poteri normativi.