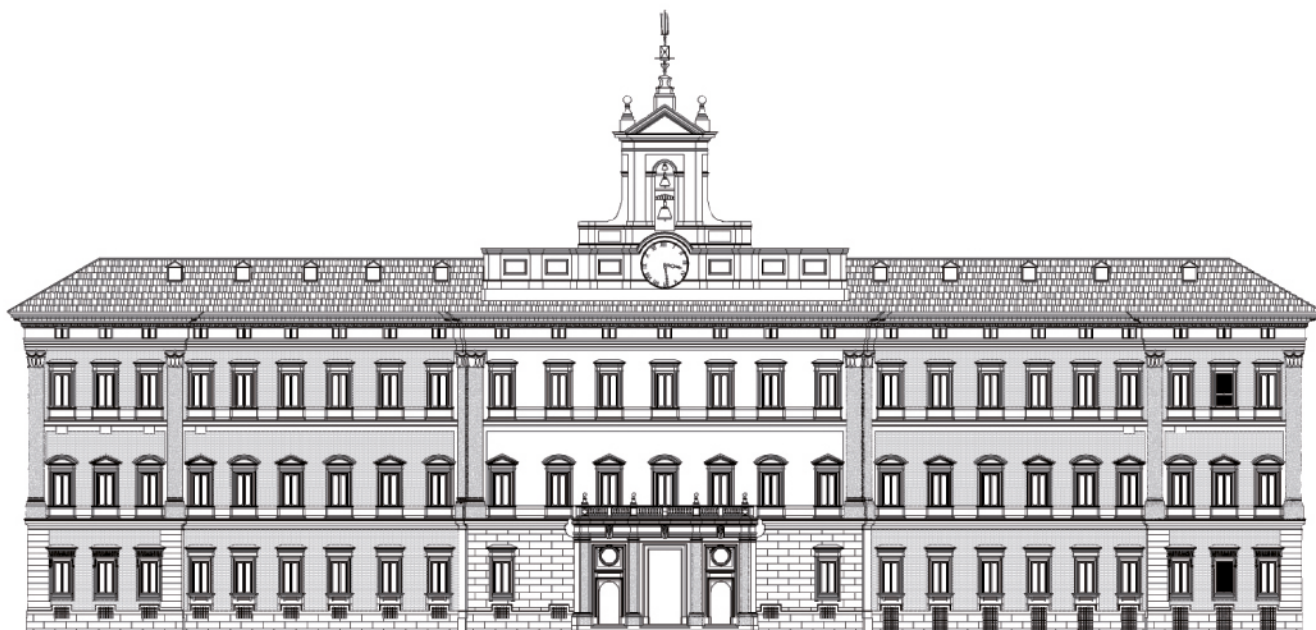




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Deleghe al Governo in materia di lavoro

A.C. 2660-A

Documentazione per l'esame in Assemblea

n. 226/1

20 novembre 2014

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Deleghe al Governo in materia di lavoro

A.C. 2660-A

Documentazione per l'esame in Assemblea

n. 226/1

20 novembre 2014

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Lavoro

☎ 066760-4884 / 066760-4974 – ✉ st_lavoro@camera.it

Hanno partecipato alla redazione del *dossier* i seguenti Servizi e Uffici:

SEGRETERIA GENERALE – Ufficio Rapporti con l'Unione europea

☎ 066760-2145 – ✉ cd RUE@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: LA0307a.docx

INDICE

PREMESSA

- Le modifiche della Commissione 3

SCHEDE DI LETTURA

- Commi 1-2 (*Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali*) 7
 - *Strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro (lettera a)* 7
 - *Strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria (lettera b)* 14
 - *Obbligo di attivazione dei beneficiari (lettere c), c-bis e d)* 18
- Commi 3-4 (*Delega al Governo in materia di servizi per il lavoro e politiche attive*) 21
 - *Incentivi all'occupazione (lettera a)* 22
 - *Incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità (lettera b)* 26
 - *Ridefinizione delle politiche attive (lettere m), n), q) e v)* 28
 - *Agenzia nazionale per l'occupazione (lettere c), d), e), h), i), l), m) e n)* 33
 - *Accordi per la ricollocazione (lettera p)* 36
 - *Competenze istituzionali (lettere f), t) e u)* 38
 - *Semplificazioni procedurali (lettere g), z), aa) e bb)* 39
 - *Valorizzazione della bilateralità (lettera o)* 41
- Commi 5-6 (*Delega al Governo in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti*) 42
- Comma 7 (*Delega al Governo in materia di rapporti di lavoro e attività ispettiva*) 53
 - *Riordino delle forme contrattuali (lettere a) e h)* 53
 - *Contratto a tempo indeterminato come forma privilegiata di contratto di lavoro (lettera b)* 66
 - *Contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (lettera c)* 69
 - *Alternanza scuola-lavoro (lettera c-bis)* 72
 - *Disciplina delle mansioni (lettera d)* 74
 - *Controlli a distanza dei lavoratori (lettera e)* 77
 - *Compenso orario minimo (lettera f)* 79
 - *Lavoro accessorio (lettera g)* 80
 - *Attività ispettiva e Agenzia unica per le ispezioni del lavoro*

<i>(lettera i))</i>	81
▪ <i>Commi 8 e 9 (Delega al Governo per la tutela e la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro)</i>	85
- <i>Prestazioni di maternità (lettere a) e b))</i>	85
- <i>Incentivi al lavoro femminile (lettera c))</i>	87
- <i>Flessibilità dell'orario e telelavoro (lettera d))</i>	90
- <i>Cessione fra lavoratori di giorni di riposo (lettera e))</i>	92
- <i>Servizi per le cure parentali (lettera f))</i>	93
- <i>Sostegno della genitorialità e congedi (lettera g))</i>	94
- <i>Estensione al lavoro pubblico (lettera h))</i>	94
- <i>Congedi per donne in servizi di protezione (lettera i))</i>	94
- <i>Semplificazione e riordino procedure in materia di parità e pari opportunità (lettera l))</i>	94
▪ <i>Commi 10-15 (Disposizioni comuni per l'esercizio delle deleghe)</i>	100

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

▪ <i>La Giurisprudenza Costituzionale in materia di leggi delega</i>	107
--	-----

Premessa

Le modifiche della Commissione

Nel corso dell'esame in sede referente sono state apportate **numerose modifiche al testo** trasmesso dal Senato.

Le modifiche più significative hanno riguardato i criteri di delega in materia di ammortizzatori sociali e politiche attive, di forme contrattuali flessibili, di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti e di pari opportunità.

Per quanto concerne la delega in materia di **ammortizzatori sociali** è stato previsto, in primo luogo, che le integrazioni salariali siano precluse solo nel caso in cui la cessazione dell'attività aziendale (o di un ramo di essa) sia definitiva; inoltre è stato specificato che i meccanismi standardizzati per la concessione di ammortizzatori sociali debbano essere definiti a livello nazionale.

Per quanto concerne la delega per la razionalizzazione degli **incentivi per l'autoimprenditorialità**, è stato introdotta la possibilità di acquisizione delle imprese in crisi da parte dei dipendenti.

Con riferimento alle **politiche attive**, sono state in primo luogo modificate le procedure per l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, stabilendo che essa non debba avvenire, necessariamente, ai sensi della normativa vigente in materia di agenzie governative (di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n.300/1999); inoltre, sono stati puntualizzati alcuni criteri di delega al fine di valorizzare l'integrazione tra politiche attive e passive, nonché le sinergie tra operatori pubblici e privati.

Per quanto concerne il riordino delle procedure per il **collocamento obbligatorio dei disabili**, è stata più puntualmente specificata l'esigenza di promuoverne l'inserimento sociale e di valorizzarne le competenze professionali.

Con riferimento al **riordino delle forme contrattuali**, la modifica di maggiore rilievo ha riguardato la disciplina dei licenziamenti illegittimi nell'ambito del nuovo **contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti** in relazione all'anzianità di servizio. A tal fine, in particolare, la possibilità di reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro (ferma restando la disciplina vigente per i licenziamenti nulli e discriminatori, a fronte dei quali la reintegra è sempre ammessa) è stata esclusa per i licenziamenti economici, mentre per quanto riguarda i licenziamenti disciplinari ingiustificati è stata limitata a "specifiche fattispecie".

Per quanto concerne le forme contrattuali flessibili è stato di fatto previsto, nell'ambito dell'attività di riordino, il **superamento delle collaborazioni coordinate e continuative**.

Con riferimento ai **controlli a distanza sui lavoratori**, è stato specificato che la revisione della disciplina vigente riguarda unicamente i controlli sugli impianti e sugli strumenti di lavoro.

E' stato introdotto un nuovo criterio di delega per il rafforzamento degli strumenti volti a favorire l'**alternanza tra scuola e lavoro**.

Per quanto riguarda la delega in materia di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, è stata prevista l'introduzione di **congedi dedicati alle donne inserite nei percorsi di protezione** relativi alla violenza di genere; inoltre, è stata prevista la semplificazione e razionalizzazione degli organismi, delle competenze e dei fondi operanti in materia di **parità e pari opportunità nel lavoro**, con il riordino delle procedure connesse alla promozione di azioni positive di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ferme restando le funzioni in materia di parità e pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Infine, è stato previsto che la legge e i decreti delegati entrino **in vigore il giorno successivo alla loro pubblicazione** in Gazzetta ufficiale e che gli effetti degli interventi normativi adottati in attuazione della delega siano oggetto di un **monitoraggio permanente**, da realizzare, senza nuovi o maggiori oneri, nell'ambito del sistema di monitoraggio previsto (e già attivato) dalla legge n.92/2012 (c.d. legge Fornero, di riforma del mercato del lavoro).

Schede di lettura

Commi 1-2 ***(Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali)***

I **commi 1 e 2** recano una **delega al Governo per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali**¹.

Il **comma 1** indica le **finalità della delega**, 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 ovvero beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro, tenuto conto delle peculiarità dei diversi settori produttivi.

La delega va esercitata con uno o più decreti legislativi, da adottare **entro 6 mesi**, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Altri aspetti procedurali per l'esercizio della delega, applicabili a tutte le deleghe previste dal provvedimento, sono definiti ai commi 10-14 (alla cui scheda si rinvia).

Il **comma 2** individua i **principii ed i criteri direttivi** per l'esercizio della delega, con riferimento agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro (**lettera a**)), agli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria (**lettera b**)), agli obblighi di attivazione del soggetto beneficiario (**lettera c**) e alla revisione della disciplina sanzionatoria (**lettera d**)).

Per quanto concerne gli **strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro**, la **lettera a**) fissa i seguenti principi e criteri direttivi:

- l'esclusione di ogni forma di integrazione salariale in caso di **cessazione definitiva dell'attività aziendale o di un ramo** di essa (**numero 1**));
- la **semplificazione delle procedure burocratiche**, attraverso l'incentivo di strumenti telematici e digitali, considerando anche la possibilità di introdurre

¹ Si ricorda che una delega analoga era stata conferita dall'articolo 1, commi 28-29, della legge n.247/2007 (c.d. protocollo del welfare) e, successivamente, confermata dall'articolo 46 della legge n.183/2010 (c.d. collegato lavoro), che ne aveva riaperto i termini; la delega, tuttavia, è rimasta inattuata.

meccanismi standardizzati **a livello nazionale** di concessione dei **trattamenti**, prevedendo strumenti certi ed esigibili (**numero 2**)²;

- l'accesso alla cassa integrazione solo in caso di esaurimento delle possibilità contrattuali di **riduzione dell'orario di lavoro**, eventualmente destinando ai **contratti di solidarietà** una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione (**numero 3**);
- la **revisione dei limiti di durata**, da rapportare al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento ordinario o straordinario di cassa integrazione e l'individuazione di meccanismi di incentivazione della rotazione tra i lavoratori da sospendere (**numero 4**);
- sotto il profilo della contribuzione, una **maggiore compartecipazione da parte delle imprese effettivamente beneficiarie (numero 5)** e la **riduzione delle aliquote di contribuzione** ordinarie³, con la rimodulazione delle stesse aliquote tra i settori, in funzione dell'effettivo impiego (**numero 6**).
- 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, con la fissazione di un termine certo per l'avvio dei medesimi fondi (**anche attraverso l'introduzione di meccanismi standardizzati di concessione**)⁴ e previsione della possibilità di destinare gli eventuali risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente lettera al finanziamento delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 (**numero 7**);
- la revisione dell'ambito di applicazione e delle regole di funzionamento dei **contratti di solidarietà**, con particolare riguardo a quelli cosiddetti espansivi ed alla messa a regime delle norme transitorie (in genere, oggetto di successive proroghe), le quali estendono alle imprese non rientranti

² **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati** il comma 2, lettera a), n. 2, è stato modificato. In particolare, è stato precisato che l'esclusione dell'integrazione salariale avvenga per i casi di cessazione **definitiva** dell'attività aziendale (o di un ramo di essa), nonché che l'introduzione di specifici meccanismi standardizzati di concessione **dei trattamenti** avvenga a livello **nazionale**.

³ Per quanto concerne il **finanziamento della CIGO**, la **contribuzione di base** (a carico del datore di lavoro) è pari all'1,90% dell'intera retribuzione imponibile ai fini previdenziali, ovvero al 2,20% per le imprese con più di 50 dipendenti. Per i casi di **effettivo ricorso all'intervento ordinario** di integrazione salariale, si applica (salvo eccezioni) una **contribuzione addizionale**, pari al 4,0% o all'8,0% per le imprese con più di 50 dipendenti, delle integrazioni salariali da corrispondere.

Per quanto concerne il **finanziamento della CIGS** è prevista una **contribuzione di base** sia a carico delle imprese (che rientrino nell'ambito di applicazione dell'istituto) sia a carico dei relativi lavoratori; tali contributi sono pari, rispettivamente, allo 0,6% e allo 0,3% della retribuzione. Per i casi di **effettivo ricorso all'intervento straordinario** di integrazione salariale, si applica una **contribuzione addizionale**, pari al 3,0%, ovvero al 4,5% per le imprese con più di 50 dipendenti, delle integrazioni salariali da corrispondere.

⁴ **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati** è stato aggiunto l'inciso "anche attraverso l'introduzione di meccanismi standardizzati di concessione".

nell'ambito di applicazione della disciplina dei contratti di solidarietà difensivi⁵ la possibilità di stipulare tali contratti, con il riconoscimento di determinate agevolazioni (in favore delle stesse imprese e dei lavoratori interessati) (**numero 8**).

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) e i contratti di solidarietà.

Di seguito si riassumono i contenuti della **normativa vigente in materia**, con particolare riferimento ai profili richiamati nei principi e criteri direttivi.

La Cassa integrazione guadagni

La funzione della **Cassa integrazione guadagni** è di integrare la retribuzione dei lavoratori a seguito di sospensioni o riduzioni dell'attività di impresa.

La Cassa integrazione permette la permanenza del rapporto di lavoro in vista della ripresa produttiva.

Sono previsti due tipi di interventi, che differiscono tra di loro in relazione ai motivi per i quali possono essere richiesti:

l'intervento ordinario (CIGO) per situazioni sospensive brevi e transitorie;

l'intervento straordinario (CIGS) per cause di durata più lunga ed esito incerto.

La CIGO viene concessa, ai sensi dell'articolo 1 della L. 20 maggio 1975, n. 164, nei casi di **sospensione o contrazione dell'attività** in conseguenza di: 1) situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'imprenditore o ai dipendenti; 2) situazioni temporanee di mercato.

Gli interventi sono previsti (D.Lgs.Lgt. 788/1945, artt. 1, 3 e 5; D.Lgs. CPS 869/1947, artt. 3 e 5; L. 240/84, art. 3, co. 1) per il settore industriale, indipendentemente dal numero di lavoratori occupati⁶.

Possono beneficiare della CIGO i **lavoratori subordinati** appartenenti alle categorie degli operai, impiegati e quadri (assunti a tempo indeterminato o a termine), part-time o con contratto di inserimento. Essa spetta inoltre ai soci e ai dipendenti delle cooperative destinatarie della CIG.

Ai sensi dell'**articolo 6 della L. 164/1975** l'integrazione salariale è corrisposta per un **periodo massimo di 3 mesi** (13 settimane) consecutivi, prorogabile in casi eccezionali per successivi periodi trimestrali, fino ad un **massimo complessivo di 12 mesi** (52 settimane). Superato tale limite, per la stessa unità produttiva non possono essere richiesti ulteriori interventi della Cassa prima che sia trascorso un periodo di almeno 52 settimane di ripresa della normale attività produttiva⁷.

⁵ Ambito coincidente, in linea di massima, con quello delle imprese rientranti nell'istituto della cassa integrazione salariale straordinaria.

⁶ Rientrano in tale settore anche le lavorazioni accessorie non industriali connesse all'attività dell'azienda. Possono beneficiare della CIG, inoltre, le cooperative che svolgono attività similari a quelle industriali. Sono comprese, sotto particolari condizioni, anche le cooperative che trasformano, manipolano commercializzano prodotti agricoli e zootecnici propri e dei loro soci.

⁷ Dal testo normativo risulterebbe pacifico che nessuna ripresa dell'attività lavorativa possa essere imposta all'impresa nell'ipotesi di richieste di successive proroghe trimestrali nell'ambito dei primi 12 mesi di intervento della CIGO (INPS messaggio n. 6990/2009).

In caso di interventi non consecutivi, la durata dell'integrazione non può comunque eccedere 12 mesi (52 settimane) nell'arco di un biennio.

In base all'articolo 2 della L. 164/1975, l'integrazione salariale è dovuta nella misura dell'**80% della retribuzione globale** che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate, comprese fra le zero ore e il limite dell'orario contrattuale osservato (ma comunque non oltre le 40 ore settimanali).

Per quanto concerne il **finanziamento della CIGO**, la **contribuzione di base** (a carico del datore di lavoro) è pari all'1,90% dell'intera retribuzione imponibile ai fini previdenziali, ovvero al 2,20% per le imprese con più di 50 dipendenti. **Per i casi di effettivo ricorso** all'intervento ordinario di integrazione salariale, si applica (salvo eccezioni) una **contribuzione addizionale**, pari al 4,0% o all'8,0% per le imprese con più di 50 dipendenti, delle integrazioni salariali da corrispondere.

L'ammissione al beneficio è preceduta dall'espletamento di alcuni **adempimenti procedurali** da parte del datore di lavoro.

In primo luogo, il datore di lavoro deve individuare i lavoratori interessati sulla base di un nesso tra causa di sospensione e lavoratore scelto.

In secondo luogo si attiva una **specificata procedura sindacale** (L. 164/1975, art. 5), differenziata a seconda della causa che ha prodotto la contrazione o la sospensione dell'attività. Nel caso in cui questa non sia differibile, la procedura si sostanzia nella comunicazione alle rappresentanze sindacali dell'azienda o, in mancanza, alle organizzazioni sindacali di categoria dei lavoratori più rappresentative operanti nella provincia, della durata prevedibile della sospensione o contrazione e del numero dei lavoratori interessati. In tutti gli altri casi, il datore di lavoro deve comunicare preventivamente le cause di sospensione o riduzione di orario, l'entità, la durata prevedibile, il numero e i criteri di scelta dei lavoratori.

L'irregolarità o la mancanza della procedura sindacale comportano l'inammissibilità e quindi l'illegittimità della CIG, con la conseguenza che i lavoratori hanno diritto alla retribuzione intera per i periodi di riduzione o di sospensione già realizzati. E' inoltre prevista la possibilità, da parte delle organizzazioni sindacali, di esperire un'azione per condotta antisindacale.

La **CIGS** è riservata, in via generale (ai sensi degli articoli 1 e 2 della L. 23 luglio 1991, n. 2239, alle **imprese industriali** che abbiano occupato mediamente più di 15 lavoratori nel semestre precedente la domanda, nonché alle **imprese commerciali** con più di 200 dipendenti (secondo lo stesso criterio di computo); le **imprese artigiane**, ai fini dell'applicazione dell'istituto, sono equiparate a quelle industriali nel caso in cui un'altra impresa, che eserciti un "influsso gestionale prevalente" (determinato secondo i termini posti dall'articolo 12 della L. 223) si avvalga, a sua volta, dell'intervento di integrazione straordinaria; anche per le imprese artigiane valgono i requisiti dimensionali stabiliti per le imprese industriali. Possono inoltre beneficiare della CIGS le società cooperative di produzione e lavoro (L. 236/1993, articolo 8, comma 2).

Si ricorda che gli interventi di integrazione salariale straordinaria sono o sono stati estesi - spesso con provvedimenti a termine - ad **altri settori imprenditoriali** (sulla base di uno specifico programma presentato dall'impresa).

Le fattispecie nelle quali è possibile il ricorso alla CIGS sono le seguenti:

- ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale (per un periodo massimo pari, in linea ordinaria, a 24 mesi);
- crisi aziendale (per un periodo massimo, pari, in linea ordinaria, a 12 mesi);

- casi di fallimento, di liquidazione coatta amministrativa, di amministrazione straordinaria e di omologazione del concordato preventivo con cessione dei beni, qualora la continuazione dell'attività non sia stata disposta o sia cessata (per un periodo massimo, pari, in linea ordinaria, a 12 mesi).

Hanno diritto alla CIGS (L. 464/1972, L. 164/1975, art. 1) gli operai, impiegati, intermedi e i quadri con un'anzianità di servizio di almeno 90 giorni alla data della richiesta. Tale diritto, inoltre, è riconosciuto ai soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro.

In linea di massima, ai sensi dell'articolo 1 della L. 223/1991, i **limiti di durata del trattamento** di integrazione salariale straordinaria sono pari a 2 anni (se concessa per ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale) o a 1 anno (se riconosciuta per crisi aziendale; in questo caso, un nuovo intervento, per la medesima causale, non può essere disposto prima che sia decorso un periodo pari a due terzi di quello relativo alla precedente concessione). Inoltre i trattamenti relativi alla medesima unità produttiva non possono avere una durata superiore a 36 mesi nell'arco di un quinquennio (il quale decorre dal mese iniziale del primo dei trattamenti in considerazione); nel computo sono inclusi anche i periodi di integrazione salariale ordinaria relativa a situazioni temporanee di mercato.

Per quanto attiene alla **misura del trattamento** straordinario, esso è dovuto nella misura dell'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate, comprese nel limite massimo di 40 ore settimanali.

Per quanto concerne il **finanziamento della CIGS** è prevista una **contribuzione di base** sia a carico delle imprese (che rientrino nell'ambito di applicazione dell'istituto) sia a carico dei relativi lavoratori; tali contributi sono pari, rispettivamente, allo 0,6% e allo 0,3% della retribuzione. Per i **casi di effettivo ricorso** all'intervento straordinario di integrazione salariale, si applica una **contribuzione addizionale**, pari al 3,0%, ovvero al 4,5% per le imprese con più di 50 dipendenti, delle integrazioni salariali da corrispondere.

Per quanto attiene agli **aspetti procedurali**, in primo luogo sussiste il principio di **rotazione dei lavoratori** (L. 223/1991, art. 1, co. 8), in base alla quale il datore di lavoro ha l'obbligo di alternare tra loro i lavoratori sospesi o ad orario ridotto.

Il datore di lavoro che ricorre alla CIGS direttamente o tramite le organizzazioni datoriali, deve dare tempestiva comunicazione alle rappresentanze aziendali, o, in mancanza di queste, alle organizzazioni sindacali di categoria dei lavoratori comparativamente più rappresentative operanti nella provincia.

Entro 3 giorni dalla comunicazione, il datore o i rappresentanti dei lavoratori devono presentare la domanda di esame congiunto della situazione aziendale all'ufficio competente della regione nel cui territorio sono ubicate le unità aziendali interessate, o al Ministero del lavoro se queste ultime sono ubicate in più regioni.

La procedura termina con il **decreto di concessione** emanato dal ministero del lavoro.

I contratti di solidarietà

Per **contratti di solidarietà difensivi** si intendono quelli collettivi aziendali, stipulati tra imprese industriali rientranti nel campo di applicazione della CIGS (comprese le aziende appaltatrici di servizi di mense e di servizi di pulizia) e le rappresentanze sindacali, che, a norma dell'articolo 1 del D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, stabiliscano una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale. In relazione a tale riduzione d'orario, di cui sia

stata accertata la finalizzazione da parte dell'Ufficio regionale del lavoro, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, concede il trattamento d'integrazione salariale il cui ammontare è determinato nella misura del 60% del trattamento retributivo perso a seguito della riduzione d'orario.

A decorrere dal 1° gennaio 2014 possono ricorrere ai contratti di solidarietà, in favore dei propri dipendenti, anche i partiti politici e i movimenti politici iscritti nel registro nazionale (ai sensi dell'articolo 16 del D.L. 149/2013). Restano invece escluse le imprese che abbiano presentato istanza per essere ammesse ad una delle procedure concorsuali di cui all'articolo 3 della L. 223/1991, ovvero siano state assoggettate ad una delle suddette procedure.

Infine, il contratto di solidarietà non si applica nei casi di fine lavoro e fine fase lavorativa nei cantieri edili, e non è ammesso per rapporti di lavoro a tempo determinato, instaurati al fine di soddisfare le esigenze di attività produttive soggette a fenomeni di natura stagionale.

Può beneficiare del contratto di solidarietà tutto il personale dipendente, ad esclusione dei dirigenti, degli apprendisti e dei lavoratori a domicilio (articolo 3 del D.M. 46448/2009).

Per i dipendenti part-time è ammissibile l'applicazione dell'ulteriore riduzione di orario, qualora sia dimostrato il carattere strutturale del part-time nella preesistente organizzazione del lavoro.

Il contratto di solidarietà non può avere (ex articolo 1, comma 2, del D.L. 726/1984) una durata superiore a 24 mesi. Alla scadenza, è prevista la possibilità (articolo 7 del D.L. 536/1987) di prorogare il trattamento, fino ad un massimo di 24 mesi (36 mesi per i lavoratori occupati nel Mezzogiorno). Qualora il contratto di solidarietà raggiunga la durata massima prevista dal richiamato articolo 7, un nuovo contratto di solidarietà può essere stipulato, per le medesime unità aziendali coinvolte dal contratto precedente, decorsi dodici mesi. Il limite massimo di fruizione del trattamento straordinario di integrazione salariale stabilito dall'articolo 1, comma 9, della L. 223/1991 (36 mesi nell'arco di un quinquennio), può essere superato nelle singole unità produttive, qualora il ricorso al contratto di solidarietà abbia la finalità di strumento alternativo alla procedura per la dichiarazione di mobilità ai sensi dell'articolo 7 del D.M. 46448/2009).

L'articolo 2 del D.L. 726/1984 ha previsto (nel caso in cui i contratti collettivi aziendali, stipulati con i sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, al fine di incrementare gli organici, prevedano, programmandone le modalità di attuazione, una riduzione stabile dell'orario di lavoro, con riduzione della retribuzione, e la contestuale assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale, con richiesta nominativa, ai datori di lavoro) la concessione, per ogni lavoratore assunto sulla base dei predetti contratti collettivi e per ogni mensilità di retribuzione ad esso corrisposta, di un **contributo** (a carico della gestione dell'assicurazione per la disoccupazione involontaria), pari, per i primi 12 mesi, al **15% della retribuzione** lorda prevista dal contratto collettivo di categoria per il livello di inquadramento. Per ciascuno dei 2 anni successivi il predetto contributo è ridotto, rispettivamente, al 10% e al 5%.

Per i lavoratori di età compresa tra i 15 e i 29 anni assunti sulla base delle disposizioni richiamate, il comma 2 dispone che la quota di contribuzione a carico del datore di lavoro sia corrispondente a quella per gli apprendisti (per i primi tre anni e comunque non oltre il compimento del ventinovesimo anno di età del lavoratore assunto) ferma restando la

contribuzione a carico del lavoratore nella misura prevista per la generalità dei lavoratori⁸. Il contributo richiamato è cumulabile con gli sgravi degli oneri sociali e può essere conguagliato dai datori di lavoro all'atto del pagamento dei contributi dovuti all'Istituto nazionale della previdenza sociale⁹. Non beneficiano delle agevolazioni indicate in precedenza i datori di lavoro che, nei 12 mesi antecedenti le assunzioni, abbiano proceduto a riduzioni di personale ovvero a sospensioni di lavoro.

Come accennato, in caso di contratti di solidarietà ai lavoratori interessati spetta un trattamento di integrazione salariale pari al 60% della retribuzione persa a seguito della riduzione dell'orario di lavoro; in via sperimentale, per gli periodo 2009-2012 (e prorogato per il 2013 dall'articolo 1, comma 256, della L. 228/2012), l'ammontare del trattamento di integrazione è stato aumentato del 20% (con passaggio dell'indennità dal 60% all'80% della retribuzione) del trattamento perso a seguito della riduzione dell'orario di lavoro. Dal 2014, ai sensi dell'articolo 1, comma 186, della L. 147/2013, l'ammontare del trattamento di integrazione salariale è stato aumentato in misura pari al 10%, diventando così complessivamente pari al 70% della retribuzione persa a seguito della riduzione di orario.

Per quanto attiene, infine, alle agevolazioni contributive, si ricorda che l'articolo 6, comma 4, del D.L. 510/1996 ha stabilito una specifica agevolazione contributiva a favore dei datori di lavoro (valevole per un periodo non superiore a 24 mesi e consistente nella riduzione dell'ammontare dei contributi da essi dovuti per i lavoratori interessati dalla riduzione dell'orario di lavoro) per i contratti di solidarietà stipulati successivamente al 14 giugno 1995 e nei quali è pattuita una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 20. Tale riduzione contributiva, inizialmente pari al 25%, è stata successivamente elevata al 35% nel caso di contratto di solidarietà con diminuzione di orario di lavoro superiore al 30%. Per le imprese operanti nelle aree individuate per l'Italia dalla CE - ai sensi dell'obiettivo 1 del regolamento n. 1260/1999 - tali percentuali erano elevate rispettivamente al 30% e al 40%. In base alle modifiche apportate dall'articolo 5 del recente D.L. 34/2014, la misura della riduzione contributiva è stata generalizzata nella misura del 35%. Si ricorda, inoltre, che il comma 1-ter del richiamato articolo 5 del D.L. 34/2014, al fine di favorire la diffusione delle buone pratiche e il monitoraggio delle risorse economiche impiegate, ha introdotto l'obbligo di depositare i contratti di solidarietà presso l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro.

Si ricorda, inoltre, che l'**articolo 5, comma 5, del D.L. 148/1993**, ha disposto (fino al 31 dicembre 1995), per le imprese non rientranti nel campo di applicazione della CIG che (al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di licenziamento collettivo, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo) stipulino contratti di solidarietà, la corresponsione, per un periodo massimo di 2 anni, di un **contributo pari alla metà** del monte retributivo da esse non dovuto a seguito della riduzione di orario. Il predetto contributo viene erogato in rate

⁸ Nel caso in cui i richiamati lavoratori vengano assunti da aziende ed aventi titolo agli sgravi degli oneri sociali di cui al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, viene corrisposto, per il medesimo periodo ed a carico della gestione indicata, un contributo pari al 30% della retribuzione di cui allo stesso comma.

⁹ L'ammontare complessivo degli sgravi degli oneri sociali e dei contributi di cui al comma 1 non può comunque superare la somma totale di quanto le aziende sarebbero tenute a corrispondere, secondo le norme vigenti, in materia di contribuzioni previdenziali ed assistenziali.

trimestrali e ripartito in parti uguali tra l'impresa e i lavoratori interessati¹⁰. Il successivo **comma 8** ha altresì disposto l'applicazione di tale agevolazione alle imprese artigiane non rientranti nel campo di applicazione della CIGS, anche ove occupino meno di 16 dipendenti, a condizione che i lavoratori con orario ridotto da esse dipendenti percepiscano, a carico di fondi bilaterali istituiti da contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, una prestazione di entità non inferiore alla metà della quota del contributo pubblico destinata ai lavoratori¹¹.

Accanto ai contratti di solidarietà difensivi, sussistono anche quelli cd. **espansivi** (L. 863/1994, articolo 2), che si concretizzano in un accordo tra datore di lavoro e sindacati maggiormente rappresentativi che prevede una riduzione stabile dell'orario di lavoro e della retribuzione dei dipendenti e, contestualmente, l'effettuazione di nuove assunzioni al fine di incrementare l'organico. Le nuove assunzioni devono essere a tempo indeterminato e non devono determinare una riduzione della percentuale di manodopera femminile rispetto a quella maschile, oppure di quest'ultima quando risulti inferiore.

Per quanto concerne gli **strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria**, la **lettera b)** prevede criteri di delega per la **rimodulazione dell'ASpl (numeri da 1) a 4)**, l'eventuale **introduzione di un ulteriore prestazione** (dopo la fruizione dell'ASpl) destinata a lavoratori in stato di particolare disagio economico (**numero 5**) e sullo **stato di disoccupazione (numero 6)**.

In particolare si prevede:

- la **rimodulazione dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpl)**, con omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore (**numero 1**);
- l'incremento della **durata massima** per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti (**numero 2**);
- l'estensione dell'ASpl ai **lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, fino al suo superamento**¹² (con l'esclusione, in ogni caso, degli amministratori e dei sindaci) mediante l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito (relativi a tali soggetti), l'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi ed il principio di

¹⁰ Per questi ultimi il contributo non ha natura di retribuzione ai fini degli istituti contrattuali e di legge, ivi compresi gli obblighi contributivi previdenziali ed assistenziali. Ai soli fini pensionistici si terrà conto, per il periodo della riduzione, dell'intera retribuzione di riferimento.

¹¹ Sul punto è intervenuta la Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 28 del 14 novembre 2014 recante precisazioni e indicazioni operative sulla procedura di concessione e erogazione del contributo di solidarietà ex art. 5, commi 5 e 8, del D.L. 148/1993.

¹² **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati** è stato aggiunto l'inciso "fino al suo superamento".

automaticità delle prestazioni¹³ e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite (**numero 3**);

Per quanto riguarda gli strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa¹⁴ (strumenti che la norma in esame intende abrogare), occorre fare riferimento all'**articolo 2, commi 51-56, della legge 92/2012** (c.d. legge Fornero), che ha introdotto (a decorrere dal 2013) una **indennità una tantum** a favore dei lavoratori a progetto disoccupati, in quanto esclusi dall'ambito di applicazione dell'ASpl. L'indennità, erogata in presenza di determinati presupposti (operatività in regime di monocommittenza nell'anno precedente; conseguimento nell'anno precedente di un reddito lordo complessivo soggetto a imposizione fiscale non superiore al limite di 20.000 euro; iscrizione in via esclusiva alla gestione pensionistica INPS separata, con almeno un accredito contributivo nell'anno di riferimento e almeno 4 accreditamenti in quello precedente; non titolarità anche di reddito di lavoro autonomo; aver passato un periodo di disoccupazione ininterrotta di almeno 2 mesi nell'anno precedente) è pari è pari ad una somma del 5% del minimale annuo di reddito¹⁵ moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione.

Per quanto riguarda la richiamata "**automaticità delle prestazioni**", la norma parrebbe (*ma sarebbe opportuna una esplicitazione al riguardo*) fare riferimento al riconoscimento del diritto alla prestazione anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro.

Al riguardo, si ricorda che il principio generale dell'automatismo delle prestazioni previdenziali e assistenziali (sancito dall'articolo 2116 del codice civile¹⁶), in forza del quale le prestazioni spettano al lavoratore anche quando i contributi dovuti non siano stati effettivamente versati, costituisce la regola fondamentale (che, secondo consolidata giurisprudenza, trova applicazione a prescindere da qualsiasi richiamo esplicito, essendo semmai necessaria una disposizione esplicita per derogare al principio stesso¹⁷).

¹³ Principio in base al quale la prestazione spetta anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte del datore di lavoro.

¹⁴ Per un quadro più ampio della disciplina normativa del contratto di collaborazione coordinata e continuativa si rinvia al § *Le tipologie contrattuali in materia di lavoro: quadro normativo*, nella scheda relativa al comma 7 del presente dossier.

¹⁵ Si tratta, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della L. 233/1990, del livello minimo imponibile ai fini del versamento dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani e degli esercenti attività commerciali, titolari, coadiuvanti e coadiutori, dovuti da ciascun assicurato, fissato nella misura del minimale annuo di retribuzione che si ottiene moltiplicando per 312 il minimale giornaliero stabilito, al 1° gennaio dell'anno cui si riferiscono i contributi, per gli operai del settore artigianato e commercio.

¹⁶ Si ricorda che ai sensi dell'articolo 2116 c.c., le prestazioni previdenziali ed assistenziali obbligatorie sono dovute al lavoratore (subordinato) anche quando l'imprenditore non abbia versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e di assistenza, salvo diverse disposizioni delle leggi speciali. Nel caso in cui, secondo tali disposizioni, gli istituti di previdenza e di assistenza, per mancata o irregolare contribuzione, non siano tenute a corrispondere in tutto o in parte le prestazioni dovute, l'imprenditore è responsabile del danno che ne deriva al lavoratore.

¹⁷ In tal senso, vedi, per tutte, Cassazione n. 7602/2003, n. 18720/2004, n. 5767/2002, n. 460/2001.

Tuttavia, tale principio opererebbe per i lavoratori subordinati, ma non anche per i lavoratori iscritti alla Gestione separata INPS e per gli autonomi.

Con sentenza n. 941 del 12 dicembre 2013 il Tribunale di Bergamo ha però argomentato che se è vero che la non applicabilità del principio di automatismo delle prestazioni abbia una sua coerenza nei casi di rapporti di lavoro autonomo, come ad esempio per i professionisti (in questi casi, infatti, l'obbligo di pagamento della contribuzione previdenziale grava sui lavoratori stessi assicurati e sui quali ovviamente non può che ricadere la conseguenza dell'eventuale omesso versamento), nel caso di contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di collaborazione a progetto, in cui tutta una serie di elementi (i contributi versati da parte del committente anche per la quota a carico del lavoratore, l'assimilazione ai fini fiscali dei redditi da collaborazione a quelli da lavoro dipendente e la mancanza di una modalità per costringere il committente a versare i contributi) prefigurano un sistema speculare a quello previsto per i lavoratori dipendenti, "la mancata applicazione del principio dell'automaticità delle prestazioni potrebbe costituire una violazione dell'art. 3 della Costituzione, trattando situazioni che allo stesso modo meritano tutela, in modo irragionevolmente diverso". Sulla base di ciò, è stato ritenuto applicabile anche ai collaboratori coordinati e continuativi e a quelli a progetto iscritti alla gestione separata dell'INPS l'accREDITAMENTO automatico dei contributi previdenziali non versati dal committente.

- l'introduzione di limiti massimi relativi alla **contribuzione figurativa**¹⁸ (**numero 4**).
- l'eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpl, di una **ulteriore prestazione**, eventualmente priva di copertura pensionistica figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione¹⁹ proposte dai servizi competenti (**numero 5**).

Di seguito si riassumono i contenuti della normativa vigente in materia di ASpl, con particolare riferimento ai profili richiamati nei principi e criteri direttivi della delega.

L'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpl): quadro normativo

La L. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro, nell'ambito di una generale revisione degli strumenti di tutela del reddito, ha istituito un unico ammortizzatore sociale (ASpl - Assicurazione Sociale per l'Impiego) in cui (a decorrere dal 1° gennaio 2013 e in

¹⁸ Al riguardo si ricorda che nella normativa vigente (su cui v. oltre, più ampiamente, il § *L'assicurazione sociale per l'impiego: quadro normativo*), per i periodi di fruizione dell'ASpl (e della mini-ASpl) sono riconosciuti i contributi figurativi, ai fini sia del diritto, sia della misura dei trattamenti pensionistici.

¹⁹ Con riferimento agli obblighi di attivazione si vedano anche le successive lettere c) e d), nonché il comma 4, lettera v)) del presente provvedimento.

relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla medesima data²⁰) sono confluite l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione (indennità di disoccupazione ordinaria e con requisiti ridotti, indennità di disoccupazione speciale edile). Con tale strumento è stato ampliato sia l'ambito di applicazione soggettivo (beneficiari), sia quello oggettivo (trattamenti).

Possono accedere all'ASpl tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti e i soci lavoratori di cooperativa con un rapporto di lavoro in forma subordinata, i dipendenti a tempo determinato delle pubbliche amministrazioni (mentre ne sono esclusi quelli con rapporto a tempo indeterminato), nonché i soci lavoratori delle cooperative, il personale artistico, teatrale e cinematografico con rapporto di lavoro subordinato.

Dal campo di applicazione dell'ASpl sono altresì esclusi gli operai agricoli (a tempo indeterminato e determinato), e i lavoratori extracomunitari con permesso di lavoro stagionale.

Per usufruire dell'ASpl è necessario essere assicurati presso l'INPS da almeno 2 anni ed aver versato almeno un anno di contributi nei 2 anni precedenti all'evento che ha determinato la disoccupazione.

L'indennità mensile è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi 2 anni (comprensiva degli elementi continuativi e non nonché delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33), è pari fino ad un limite massimo pari, nel 2014, a euro 1.192,98. In caso di importo superiore, l'indennità è pari al 75% di 1.192,98 euro incrementata di una somma pari al 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo. L'indennità mensile non può in ogni caso superare l'importo mensile massimo di CIGS.

La durata massima del trattamento, a decorrere dal 1° gennaio 2016 per gli eventi che si verifichino da tale data è di 12 mesi, per i lavoratori di età inferiore a 55 anni (detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti negli ultimi 12 mesi, anche in relazione ai trattamenti brevi); 18 mesi, per i lavoratori di età pari o superiore ai 55 anni (nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi 2 anni, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti negli ultimi 18 mesi).

La stessa L. 92/2012 ha inoltre introdotto, sempre dal 2013, un ulteriore strumento di tutela del reddito, la cd. **mini-ASpl**, la quale sostituisce l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti ridotti. Di importo pari a quello dell'ASpl, viene corrisposta per un periodo pari alla metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno. Per aver accesso alla mini-ASpl occorre aver versato contributi da attività lavorativa per almeno 13 settimane nei 12 mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione. Hanno diritto alla mini-ASpl i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente l'occupazione dal 1° gennaio 2013, compresi gli apprendisti; i soci lavoratori di cooperative con rapporto di lavoro subordinato; il personale artistico con rapporto di lavoro subordinato; i dipendenti a tempo determinato delle pubbliche amministrazioni e i lavoratori a tempo determinato della scuola.

I commi da 25 a 39 definiscono le **modalità di contribuzione per il finanziamento** del nuovo sistema di indennità (ASPI e mini-ASPI), in sostituzione delle aliquote oggi a carico dei datori di lavoro per gli strumenti di sostegno del reddito che verranno sostituiti

²⁰ Si ricorda che l'ASpl sostituirà interamente l'indennità di mobilità dal 1° gennaio 2017 (il cui importo e durata vanno a ridursi progressivamente fino al 31 dicembre 2016, secondo quanto previsto dall'articolo 2, commi 46 e 46-bis della stessa L. 92/2012).

a regime. In particolare, si dispone l'applicazione di un'aliquota (pari all'1,31%) per i lavoratori a tempo indeterminato, nonché di un contributo addizionale (a carico del datore di lavoro), per ogni rapporto di lavoro subordinato diverso da quello a tempo indeterminato, pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, fatte salve specifiche eccezioni. Inoltre, si prevede un ulteriore contributo, analogo al contributo stabilito per l'indennità di mobilità, a carico del datore di lavoro, in tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Più specificamente, il comma 31 prevede un contributo di licenziamento, erogabile in tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato (sono inclusi anche i rapporti di apprendistato) appunto per cause diverse dalle dimissioni, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, a carico del datore di lavoro. Il contributo è pari al 41% del trattamento mensile iniziale dell'ASPI per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni (sono quindi compresi i periodi di lavoro a termine). Nel computo dell'anzianità aziendale sono compresi i periodi di lavoro con contratto diverso da quello a tempo determinato, se il rapporto è proseguito senza soluzione di continuità o se comunque si è dato luogo alla restituzione del contributo.

La disposizione prevede, infine, l'**eliminazione dello stato di disoccupazione²¹ come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale (numero 6)**).

Con riferimento a tale ultimo criterio di delega si osserva che nella normativa vigente lo stato di disoccupazione non risulta essere un criterio per l'accesso a servizi di carattere assistenziale (accesso che è modulato unicamente sulla base dell'ISEE), con l'unica eccezione della esenzione dal pagamento del ticket sulle prestazioni mediche²².

Le **lettere c) e d)** definiscono principi relativi al c.d. **obbligo di attivazione dei beneficiari** di strumenti di sostegno al reddito²³, prevedendo:

- **l'attivazione del soggetto beneficiario** degli ammortizzatori sociali con meccanismi ed interventi volti ad incentivare la ricerca attiva di nuova occupazione, così come previsto dal successivo comma 4, lettera v) (**lettera c)**)²⁴,

²¹ Si ricorda che ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del D.Lgs. 181/2000, per stato di disoccupazione si intende la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti.

²² Secondo quanto previsto dall'articolo 8, comma 16, della legge n.537/1993.

²³ Con riferimento agli obblighi di attivazione del beneficiario si veda anche il successivo comma 4, lettera v)) del presente provvedimento.

²⁴ **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione lavoro della Camera dei deputati** la lettera c) è stata interamente sostituita, il testo approvato dal Senato della lettera c) (sostanzialmente confluito nella nuova lettera c-bis)) prevedeva l'individuazione di meccanismi che garantissero un coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti al fine di favorirne l'attività a beneficio delle comunità locali, tenuto conto della finalità di incentivare la ricerca attiva di una

- la previsione che il **coinvolgimento attivo** del beneficiario dei trattamenti possa consistere anche in attività a beneficio di comunità locali, con modalità che non determinino aspettative di accesso agevolato alla pubblica amministrazione (**lettera c-bis**)²⁵;
- l'**adeguamento delle sanzioni** e delle relative modalità di applicazione, in funzione della migliore effettività, secondo criteri oggettivi ed uniformi, 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 di cui alla lettera c-bis) (**lettera d**)).

Obbligo di attivazione dei beneficiari: la normativa vigente

L'**articolo 4 del D.Lgs. 181/2000** pone a carico dell'interessato un obbligo di attivazione, in assenza del quale viene meno lo stato di disoccupazione e, conseguentemente, il diritto ad usufruire di misure di politica attiva. Il suddetto obbligo si sostanzia nel divieto di rifiutare, senza giustificato motivo, una **congrua offerta di lavoro** (a tempo pieno ed indeterminato o a tempo determinato o di lavoro temporaneo), definita con riferimento a bacini territoriali, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici stabiliti dalle regioni.

Successivamente, l'obbligo di attivazione è stato ripreso e specificato (in vario modo) da numerose disposizioni normative in materia di strumenti di sostegno al reddito (v., in particolare, l'articolo 1-quinquies del DL 249/2004 e l'articolo 19, comma 10, del DL 185/2008).

Da ultimo, l'**articolo 4, commi 40-45, della L. 92/2012** (di riforma del mercato del lavoro, c.d. legge Fornero) è intervenuto nuovamente sulla materia stabilendo, in via generale, criteri più puntuali per la determinazione dei casi in cui il lavoratore decade dai trattamenti di sostegno al reddito, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione (o di inoccupazione). La decadenza dal beneficio si verifica quando il soggetto:

rifiuti di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi per l'impiego, o non vi partecipi regolarmente;

non accetti una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20% rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto.

La decadenza dai benefici (con perdita dello stato di disoccupazione) interviene quando le attività lavorative, di formazione o di riqualificazione proposte si svolgono in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del beneficiario o comunque che è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici.

I centri per l'impiego hanno obbligo di comunicare tempestivamente gli eventi all'INPS, che provvede ad emettere il provvedimento di decadenza, recuperando le somme eventualmente erogate per periodi di non spettanza dei trattamenti.

nuova occupazione secondo percorsi personalizzati, senza determinare aspettative di accesso agevolato alle pubbliche amministrazioni.

²⁵ **Lettera introdotta nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati.**

Merita tuttavia evidenziare che **la normativa in questione è rimasta di fatto inattuata**, attese le difficoltà amministrative (riconducibili soprattutto alla dispersione delle competenze in materia di politiche attive e passive) connesse alla sua applicazione²⁶.

²⁶ Evidenze in tal senso sono emerse, da ultimo, dalle audizioni della XI Commissione (Lavoro) della Camera nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati" (attualmente in corso di svolgimento).

Commi 3-4

(Delega al Governo in materia di servizi per il lavoro e politiche attive)

I **commi 3 e 4** recano una delega al Governo in materia di **servizi per l'impiego e di politiche attive per il lavoro**²⁷.

Il **comma 3** indica le **finalità della delega**, intesa, in generale, a garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva per il lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.

La delega va esercitata con uno o più decreti legislativi, da adottare **entro 6 mesi**, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (in mancanza dell'intesa nel termine di 30 giorni, il Consiglio dei ministri provvede comunque con deliberazione motivata).

La disposizione prevede, poi, che la disciplina di delega ed i successivi decreti legislativi si applicano nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione, tra le quali viene specificamente richiamata la novella di cui al D.Lgs. 21 settembre 1995, n. 430 (che attribuisce alle suddette Province autonome le funzioni amministrative in materia di servizi per l'impiego). Si ricorda che, in ogni caso, per tutte le regioni a statuto speciale, il comma 14 (alla cui scheda si rinvia), reca un'analoga norma di garanzia per le autonomie speciali con riferimento a tutte le deleghe contenute nel disegno di legge (prevedendo, altresì, ulteriori aspetti procedurali comuni).

Il **comma 4** individua i **principii ed i criteri direttivi** per l'esercizio della delega, che possono essere così suddivisi:

- riordino degli incentivi all'occupazione e all'imprenditorialità (**lettere a** e **b**);
- complessiva ridefinizione delle politiche attive (**lettere m**, **n**, **q** e **v**);
- istituzione di una Agenzia nazionale per l'occupazione (**lettere c**, **d**, **e**, **h**, **i**, **l**, **m** e **n**);
- accordi per la ricollocazione (**lettera p**);

²⁷ Si ricorda che una delega analoga era stata conferita dall'articolo 1, commi 30-33, della legge n.247/2007 (c.d. protocollo del welfare) e, successivamente, confermata dall'articolo 46 della legge n.183/2010 (c.d. collegato lavoro), che ne aveva riaperto i termini; la delega, tuttavia, è rimasta inattuata. Successivamente, un'analoga delega è stata conferita dall'articolo 4, commi 48-50, della legge n.92/2012 (c.d. legge Fornero), ma anch'essa è rimasta inattuata.

- revisione delle competenze istituzionali in materia di politiche attive (**lettere f), t) e u)**);
- semplificazioni procedurali in materia di politiche attive (**lettere g), z), aa) e bb)**);
- valorizzazione della bilateralità (**lettera o)**).

Per quanto concerne il riordino degli **incentivi all'occupazione** viene prevista la razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione, e a criteri di valutazione e di **verifica dell'efficacia** e dell'impatto (**lettera a)**).

Gli incentivi alle assunzioni: quadro normativo e valutazioni di efficacia

In materia di incentivi alle assunzioni si ricorda, in via preliminare, che la **L. 92/2012 (articolo 4, comma 12)**, al fine di garantirne una omogenea applicazione, ha definito una serie di **principi generali per la loro erogazione**, enucleando una serie di ipotesi nelle quali gli incentivi non spettano:

Gli incentivi non spettano:

- se l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva; gli incentivi sono esclusi anche nel caso in cui il lavoratore avente diritto all'assunzione viene utilizzato mediante contratto di somministrazione;
- se l'assunzione viola il diritto di precedenza, stabilito dalla legge o dal contratto collettivo, alla riassunzione di un altro lavoratore licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine; gli incentivi sono esclusi anche nel caso in cui, prima dell'utilizzo di un lavoratore mediante contratto di somministrazione, l'utilizzatore non abbia preventivamente offerto la riassunzione al lavoratore titolare di un diritto di precedenza per essere stato precedentemente licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine;
- se il datore di lavoro o l'utilizzatore con contratto di somministrazione abbiano in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, salvi i casi in cui l'assunzione, la trasformazione o la somministrazione siano finalizzate all'acquisizione di professionalità sostanzialmente diverse da quelle dei lavoratori sospesi oppure sia effettuata presso una diversa unità produttiva;
- con riferimento a quei lavoratori che siano stati licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di un datore di lavoro che, al momento del licenziamento, presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro che assume ovvero risulti con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo; in caso di somministrazione tale condizione si applica anche all'utilizzatore.

Un quadro dei **principali incentivi alle assunzioni** previsti dalla normativa vigente è offerto dalla tabella sottostante.

INCENTIVI ALLE ASSUNZIONI

Incentivo	Fonte normativa
Credito d'imposta per lavoratori svantaggiati (ossia privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi o di un diploma di scuola media superiore o professionale) assunti a tempo indeterminato nel mezzogiorno nei 12 mesi successivi all'entrata in vigore del D.L. 40/2011 (in caso di assunzione a <i>part-time</i> il credito spetta proporzionalmente alle ore prestate) in misura del 50% dei costi salariali sostenuti nei 12 mesi successivi ad assunzione per lavoratori svantaggiati e 24 mesi per lavoratori molto svantaggiati	D.L. 70/2011, articolo 2
Credito d'imposta per assunzioni a tempo indeterminato di soggetti con profili altamente qualificati, pari al 35 per cento del costo aziendale sostenuto per l'assunzione (con limite massimo di 200.000 euro)	D.L. 83/2012, articolo 24
Accesso a prestiti agevolati (di durata massima pari a 6 anni) per assunzioni di soggetti under 35	D.L. 83/2012
Incentivo sperimentale per assunzioni a tempo indeterminato (entro il 30 giugno 2015) di lavoratori di età compresa tra i 18 ed i 29 anni, che rientrino nella categoria dei lavoratori svantaggiati	D.L. 76/2013, articolo 1
Credito d'imposta, per le imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo, pari al 50 per cento delle spese incrementalmente sostenute dalle imprese rispetto all'anno precedente (con agevolazione massima di 2,5 milioni di euro per impresa e spesa minima di 50.000 € in ricerca e sviluppo per poter accedere all'agevolazione), con ammissione, ai fini della determinazione del credito d'imposta, delle spese relative al personale impiegato nelle attività di ricerca e sviluppo	L. 145/2013, articolo 3
Riduzione del 10 per cento delle aliquote ordinarie IRAP per tutti i settori di attività economica a decorrere dal periodo d'imposta 2014	D.L. 66/2014, articolo 2
Applicazione a regime delle deduzioni IRAP per l'incremento di base occupazionale	L. 147/2013, articolo 1, comma 132
Deducibilità ai fini IRAP per determinate categorie di lavoratori (in particolare per agevolare l'assunzione di lavoratrici e giovani sotto i 35 anni)	D.L. 201/2011, articolo 2; L. 228/2012, articolo 1, c. 483-485
Credito di imposta alle imprese che assumono, per un periodo di tempo non inferiore a trenta giorni, lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno ovvero semiliberi provenienti dalla detenzione, o che svolgono effettivamente attività formative nei loro confronti. Tale credito di imposta è determinato, per ogni lavoratore assunto, nella misura massima di 700 euro mensili nel caso di lavoratori detenuti o internati anche ammessi al lavoro esterno, ovvero di 350 euro nel caso di lavoratori semiliberi	Articolo 3 della legge n. 193 del 2000 (modificato ed integrato dall'articolo 3-bis del D.L. n. 78 del 2013 e dall'articolo 7, comma 8, del D.L. n. 101 del 2013)
Sgravio contributivo per i datori di lavoro (comprese le società cooperative che assumono soci lavoratori con rapporto di subordinazione) che assumono lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi a tempo indeterminato (anche <i>part-time</i>)	L. 407/1990, articolo 8, comma 9

– sgravio pari al 50% per 36 mesi per le imprese diverse da quelle artigiane, sgravio pari al 100% per 36 mesi per le imprese artigiane e quelle operanti nel Mezzogiorno	
Sgravio contributivo (fino al 31 dicembre 2016) per i datori di lavoro (comprese le società cooperative che assumono soci lavoratori con rapporto di subordinazione) che assumono lavoratori in mobilità con contratti a tempo determinato (anche <i>part-time</i>) consistente nell'applicazione dell'aliquota contributiva per gli apprendisti (10%) per un periodo di 12 mesi. In caso di trasformazione del contratto a tempo indeterminato, il beneficio contributivo spetta per ulteriori 12 mesi	L. 223/1991, articolo 8, comma 2
Sgravio contributivo (valido fino al 31 dicembre 2016) per i datori di lavoro (comprese le società cooperative che assumono soci lavoratori con rapporto di subordinazione) che assumono lavoratori in mobilità con contratti a tempo indeterminato consistente nell'applicazione dell'aliquota contributiva per gli apprendisti (10%) per un periodo di 18 mesi	L. 223/1991, articolo 25, comma 9
Sgravio contributivo pari al 100% per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate, per l'assunzione di persone svantaggiate in qualità di soci lavoratori o dipendenti. Nel caso di assunzione di detenuti le aliquote contributive sono ridotte nella misura percentuale individuata ogni due anni con apposito decreto interministeriale e trovano applicazione per un periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione di 18 mesi per i detenuti ed internati che abbiano beneficiato di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno e di 24 mesi per i detenuti ed internati che non ne abbiano beneficiato (il D.M. 9 novembre 2001 ha ridotto le aliquote nella misura dell'80%)	L. 381/1991, articolo 4, commi 1, 3 e 3-bis; L. 448/1998, articolo 51
Sgravio contributivo a carico del datore di lavoro pari al 10% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per 12 mesi per assunzione a tempo pieno e indeterminato di lavoratori che abbiano fruito della CIGS per almeno 3 mesi, anche non continuativi, e dipendenti di aziende beneficiarie di CIGS da almeno 6 mesi. Dall'agevolazione è esclusa la quota a carico del lavoratore che è dovuta per intero come per la generalità dei dipendenti	D.L. 148/1993, articolo 4, comma 3; L. 223/1991, articolo 8, comma 4
Sgravio contributivo sulla contribuzione complessiva (comprensiva delle quote del datore di lavoro e del dirigente) ridotta al 50% per una durata non superiore a 12 mesi per i datori di lavoro (imprese che occupano meno di 250 dipendenti) e consorzi tra di esse che assumono con contratto di lavoro a termine dirigenti disoccupati	L. 266/1997, articolo 20
Sgravio contributivo (50% dei contributi a carico del datore di lavoro e dei premi assicurativi INAIL, per un massimo di 12 mesi) per il datore di lavoro (con meno di 20 dipendenti) che assume a tempo determinato per sostituzione di lavoratrice in astensione obbligatoria o facoltativa per maternità	D.Lgs. 151/2001, articolo 4, commi 3, 4, 5
Sgravio contributivo per le agenzie di somministrazione che assumono (con contratto di durata tra 9 e 12 mesi) lavoratori svantaggiati (ex Regolamento CE 2008) che stiano usufruendo di una indennità di disoccupazione, mobilità, ASU o	D.Lgs. 176/2003, articolo 13

altri sostegni al reddito (consistente nella detrazione dai contributi dovuti l'ammontare dei contributi figurativi)	
Sgravio contributivo del 100% per i primi 3 anni per i datori di lavoro (fino a 9 dipendenti) che assumono (con contratti stipulati nel quadriennio 2012-2016) apprendisti (contribuzione al 10% per gli anni successivi al terzo. In caso di trasformazione del rapporto di lavoro dopo il periodo di apprendistato, l'agevolazione contributiva del 10% viene riconosciuta per i 12 mesi successivi)	D.Lgs. 167/2011; L.183/2011, articolo 22, comma 1
Sgravio contributivo per i datori di lavoro (comprese le società cooperative che assumono soci lavoratori con rapporto di subordinazione) che assumono lavoratori in mobilità con contratti di apprendistato, consistente nell'applicazione dell'aliquota contributiva per gli apprendisti (10%) per un periodo di 18 mesi	D.Lgs. 167/2011, articolo 7, comma 4
Sgravio contributivo (per assunzioni a tempo determinato 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per un massimo di 12 mesi; per assunzioni a tempo indeterminato 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per un massimo di 18 mesi) per assunzione di donne prive di impiego da almeno 24 mesi (6 mesi se residenti in regioni svantaggiate). In caso di trasformazione del contratto a termine in contratto a tempo indeterminato, la riduzione dei contributi si prolunga fino al 18° mese dalla data di assunzione	L. 92/2012, articolo 4, commi 8-12
Sgravio contributivo (per assunzioni a tempo determinato 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per un massimo di 12 mesi; per assunzioni a tempo indeterminato 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per un massimo di 18 mesi) per assunzione lavoratori di età pari o superiore a 50 anni disoccupati da oltre 12 mesi	L. 92/2012, articolo 4, commi 8-12
Incentivo a favore dei datori di lavoro imprenditori agricoli per assunzioni a tempo indeterminato o con contratto di lavoro a tempo determinato di durata almeno triennale, redatto in forma scritta e che garantisca al lavoratore un periodo di occupazione minima di 102 giornate all'anno (dal 1° luglio 2014 al 30 giugno 2015) di lavoratori di età compresa tra i 18 ed i 35 anni, che rientrino nella categoria dei lavoratori svantaggiati.	D.L. 91/2014, articolo 5

Per quanto concerne l'**efficacia degli incentivi all'occupazione**, si segnala il documento conclusivo dell'**indagine conoscitiva della XI Commissione** della Camera dei deputati "sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile". Nel documento (approvato il 16 ottobre 2013), con riferimento agli "incentivi finalizzati a nuove assunzioni o alla stabilizzazione di lavoratori flessibili [...] si osserva come il legislatore sia spesso vittima di una presunzione di efficacia, che porta a ricondurre a un incentivo tutti gli effetti che si osservano successivamente alla sua introduzione. Si tratta di una prospettiva fuorviante, che induce sistematicamente a **sovrastimare gli effetti degli interventi, conducendo spesso a sprechi di risorse pubbliche**. Non tutto quello che si osserva a seguito di un intervento normativo (in termini di assunzioni e stabilizzazioni), infatti, è ad esso legato da un nesso di causalità. Un'ormai consolidata letteratura, fondata sull'analisi cosiddetta «controfattuale» (tesa cioè ad indagare cosa sarebbe comunque accaduto in assenza dell'intervento), mostra che gli effetti netti degli incentivi per l'occupazione sono spesso

assai inferiori a quanto comunemente si ritiene. A tali conclusioni sono giunti, ad esempio, importanti studi aventi ad oggetto il credito d'imposta per le assunzioni a tempo indeterminato di cui all'articolo 7 della legge n. 388 del 2000 (cosiddetto «bonus Sud»). Un analogo intervento della regione Piemonte del 2007 (*voucher* di 5.000 euro per la stabilizzazione di lavoratori precari) ha mostrato scarsa efficacia (l'addizionalità è risultata pari al 10 per cento, con il risultato che ogni assunzione stabile aggiuntiva è costata, in realtà, 50.000 euro). Anche con riguardo all'intervento disposto dall'articolo 24, comma 27, del decreto-legge n. 214 del 2011 (12.000 euro per la stabilizzazione di rapporti di lavoro flessibile), le analisi giungono a conclusioni analoghe, in quanto circa i due terzi delle risorse impegnate sono andate a datori di lavoro che, secondo le stime, avrebbero comunque proceduto ad assunzioni o stabilizzazioni (il costo reale per ogni nuova assunzione/stabilizzazione è stato quindi pari, in realtà, a 30.000/40.000 euro)²⁸.

Per quanto concerne il riordino degli **incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, anche nella forma di acquisizione delle imprese in crisi da parte dei dipendenti**²⁹, 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 (**lettera b**)).

Agevolazioni per autoimpiego e autoimprenditorialità

Per quanto riguarda l'**autoimpiego**, le disposizioni di cui al D.Lgs 185/2000 (Tit. II), sono volte a favorire la diffusione di forme di autoimpiego nelle aree depresse e svantaggiate del Paese, attraverso strumenti di promozione del lavoro autonomo e dell'autoimprenditorialità, consistenti nel finanziamento e nell'assistenza tecnica da parte di INVITALIA s.p.a. di progetti relativi all'avvio di attività di lavoro autonomo e alla creazione di imprese di piccole dimensioni (imprese in franchising e microimprese) poste in essere da persone prive di occupazione (inoccupati) o disoccupati nei sei mesi precedenti la presentazione della domanda. In base alla disciplina dettata dal D.Lgs. n. 185/2000, le misure a favore dell'autoimpiego hanno l'obiettivo principale di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro di soggetti privi di occupazione, nonché di qualificare la professionalità dei soggetti beneficiari e promuovere la cultura d'impresa. La non occupazione è infatti l'unico requisito soggettivo richiesto per l'attivazione delle misure agevolative, non essendo previsto alcun limite massimo circa l'età dei soggetti interessati

²⁸ Anche dai dati Inps relativi al monitoraggio dell'incentivo di cui all'articolo 1 del DL n.76/2013 (c.d. bonus Giovannini), per quanto non si tratti di una formale attività di valutazione dell'efficacia secondo criteri scientifici, al 14 luglio 2014 le assunzioni autorizzate risultano ben al di sotto delle attese (20.023 assunzioni agevolate e 2.629 trasformazioni agevolate, ciò che ha indotto il Governo, attraverso l'articolo 40 del decreto-legge n.133/2014, a indirizzare parte delle risorse non utilizzate per il 2014, pari a 220 milioni di euro, al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga (i dati Inps sono ricavati dalla relazione tecnica al disegno di legge C 2629). Per approfondimenti sulla valutazione delle politiche pubbliche si rinvia ad Alberto Martini e Ugo Trivellato, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio editore, 2011.

²⁹ **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati** è stato aggiunto l'inciso "anche nella forma di acquisizione delle imprese in crisi da parte dei dipendenti".

all'avvio di lavoro autonomo o alla creazione di società per le iniziative in franchising e le microimprese. Il requisito territoriale è l'ulteriore condizione necessaria per la concessione delle agevolazioni; in particolare, è richiesto che i soggetti interessati devono risultare residenti nei comuni ricadenti nei territori ammissibili alla data del 1° gennaio 2000 ovvero da almeno 6 mesi all'atto della presentazione della domanda.

La disciplina delle misure in favore dell'autoimpiego ha ricevuto attuazione con l'emanazione del D.M. Tesoro 28 maggio 2001, n. 295.

Possono beneficiare delle agevolazioni dell'autoimpiego:

a) i soggetti singoli, nel caso di iniziative di lavoro autonomo. In tal caso, i destinatari devono essere maggiorenni alla data di presentazione della domanda e privi di occupazione nei 6 mesi antecedenti la data di presentazione della richiesta di ammissione alle agevolazioni.

b) le imprese di piccola dimensione (c.d. microimprese)

c) le iniziative di autoimpiego in forma di franchising

I benefici concessi consistono in:

a) contributi a fondo perduto e mutui agevolati per gli investimenti, secondo i limiti fissati dall'Unione europea;

b) contributi a fondo perduto in conto gestione, secondo i limiti fissati dall'Unione europea, limitatamente al primo anno di attività;

c) assistenza tecnica in fase di realizzazione degli investimenti e di avvio delle iniziative, che può essere concessa per il periodo massimo di un anno.

I benefici finanziari suddetti sono concessi entro il limite del *de minimis* come individuato dalla normativa comunitaria.

Le **agevolazioni dell'autoimprenditorialità** sono regolate dal decreto legislativo 185/2000 (Titolo I), che stabilisce i requisiti per richiedere gli incentivi e dal regolamento di attuazione (DM 16 luglio 2004) che rende operativo il suddetto decreto e dalla legge 80/2005 (decreto Competitività) che ha introdotto alcune novità.

Con Decreto Legge n.145/2013, sono state modificate le norme che regolano la concessione delle agevolazioni. In particolare l'articolo 2, comma 1, riforma la disciplina degli incentivi all'autoimprenditorialità con misure volte a sostenere la creazione e lo sviluppo di piccole imprese possedute in prevalenza da giovani e da donne. Gli incentivi sono applicabili in tutto il territorio nazionale e non più esclusivamente nelle aree svantaggiate del Paese. I benefici consistono nella concessione di mutui agevolati per gli investimenti, a tasso zero, per una durata massima di otto anni e per un importo non superiore al 75 per cento della spesa ammissibile ai sensi della normativa comunitaria. I soggetti che possono accedere ai benefici devono possedere una serie di requisiti. Il primo è quello della novità dell'impresa: deve trattarsi di imprese costituite da non più di sei mesi alla data di presentazione della domanda di agevolazione. Il secondo requisito attiene alla dimensione dell'impresa: deve trattarsi di imprese di micro e piccola dimensione secondo la classificazione comunitaria. Restano fermi i requisiti della costituzione in forma societaria e quello per cui la compagine societaria sia costituita, per oltre la metà numerica di soci e quote, da soggetti in età compresa tra 18 e 35 anni. Tra gli elementi di novità rispetto alla disciplina previgente vi è l'estensione dei benefici all'imprenditoria femminile. Tra i beneficiari delle agevolazioni invece non sono più comprese le cooperative sociali. Sono finanziabili le iniziative che prevedono investimenti non superiori a 1.500.000 euro relativi alla produzione di beni nei settori dell'industria, dell'artigianato, della trasformazione dei prodotti agricoli ovvero alla fornitura di servizi alle imprese, nonché iniziative relative ad ulteriori settori individuati dal decreto di

attuazione. La concessione delle suddette agevolazioni, è subordinata all'emanazione del regolamento di attuazione, da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, che indicherà anche le modalità di presentazione della domanda di ammissione alle agevolazioni.

Per quanto attiene, in linea generale, alla **ridefinizione delle politiche attive**, vengono stabiliti i seguenti principi e criteri direttivi:

- rafforzamento delle funzioni di **monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi (lettera m)**);
- valorizzazione delle **sinergie tra servizi pubblici e privati**, nonché degli **operatori del terzo settore, dell'istruzione secondaria, professionale e universitaria³⁰ (anche mediante lo scambio di informazioni sul profilo curricolare dei soggetti inoccupati o disoccupati)³¹** al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevedendo, a tal fine, la definizione dei criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego (**lettera n**));
- introduzione di modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle **buone pratiche realizzate a livello regionale (lettera q)³²**;

³⁰ **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati** è stato aggiunto l'inciso "nonché degli operatori del terzo settore, dell'istruzione secondaria, professionale e universitaria".

³¹ **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati** è stato specificato che le sinergie possano esplicarsi "anche mediante lo scambio di informazioni sul profilo curricolare dei soggetti inoccupati o disoccupati".

³² In tema di politiche attive e di servizi per il lavoro sono stati attivati, a livello regionale, nel quadro delle competenze riconosciute in materia alle regioni, strumenti di intervento e procedure gestionali che hanno consentito di sperimentare sul campo modelli innovativi. A titolo esemplificativo si riportano alcuni elementi relativi alle **esperienze di Lombardia e Piemonte**, considerate tra le più significative a livello nazionale.

Con la Delibera n. 555 del 2 agosto 2013 la Giunta della **regione Lombardia** ha approvato le linee guida per l'attuazione della **Dote unica lavoro**, uno strumento di politica attiva per la promozione del lavoro che si concretizza in una forma di finanziamento regionale per percorsi e forme di aiuto personalizzati nei confronti di soggetti disoccupati, occupati, inoccupati (tra questi, giovani entro 12 mesi dal conseguimento del titolo di livello secondario con età inferiore a 25 anni o del titolo di livello terziario con età inferiore a 30 anni) e persone non immediatamente occupabili ossia ad alto rischio di esclusione sociale.

Dote unica lavoro individua quattro fasce di aiuto, in relazione al diverso livello di occupabilità misurato in base a quattro criteri: la distanza dal mercato del lavoro, l'età, il titolo di studio e il genere. Tali fasce sono:

- fascia 1 - bassa intensità di aiuto, nella quale rientrano le persone in grado di ricollocarsi nel mercato del lavoro in autonomia o che richiedono un supporto minimo;
- fascia 2 - media intensità di aiuto, nella quale rientrano le persone che necessitano di servizi intensivi per la collocazione o ricollocazione nel mercato del lavoro;

- **attivazione del soggetto che cerca lavoro**, in quanto mai occupato, espulso dal mercato del lavoro o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati di **istruzione, formazione professionale e lavoro**³³, anche mediante l'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza basati sull'osservazione statistica³⁴ (**lettera v**)).

- fascia 3 - alta intensità di aiuto, nella quale rientrano le persone che necessitano di servizi intensivi per un periodo medio/lungo e di forte sostegno per la collocazione o ricollocazione nel mercato del lavoro;
- fascia 4 - altro aiuto, nella quale rientrano le persone che necessitano di servizi per il mantenimento della posizione nel mercato del lavoro

Ad ogni fascia corrisponde il **riconoscimento di una dote commisurata al livello di bisogno occupazionale** (sottoposta a revisione periodica in funzione delle dinamiche del mercato del lavoro): il soggetto interessato può usufruire di più servizi tra quelli presenti nelle cinque aree funzionali ad intensità differenziata in cui sono divisi i servizi al lavoro e formativi, che vanno dai servizi di base, a bassa intensità (accoglienza, colloquio e definizione del percorso), ad interventi più intensi (quali, tra gli altri, i servizi per l'autoimprenditorialità, gli incentivi all'occupazione, le indennità, il supporto ai disabili), tutti orientati al risultato occupazionale. I suddetti servizi sono resi da **operatori accreditati** presso la regione Lombardia, valutati e premiati in base ai risultati occupazionali ottenuti, il cui raggiungimento è condizione per la presa in carico di altri soggetti. Per la costituzione della dote degli operatori accreditati e per la conseguente erogazione ai soggetti interessati, la regione ha stanziato **48 milioni di euro**, di cui una parte fissa (pari circa al 25% del totale), riconosciuta a tutti gli operatori per consentire la partecipazione alla Dote, ed una parte variabile, proporzionale ai risultati occupazionali conseguiti. Con cadenza generalmente trimestrale, la regione Lombardia controlla lo stato di avanzamento delle doti prese in carico dagli operatori e, sulla base di indicatori di risultato, verifica che l'ammontare delle doti attivate resti nell'ambito della disponibilità complessiva delle risorse stanziate.

La **regione Piemonte**, a seguito della **Legge regionale 34/2008** (che prevede che la regione ponga in essere misure di anticipazione delle crisi occupazionali e realizzi progetti di ricollocazione professionale di soggetti inoccupati o disoccupati in cerca di lavoro, o lavoratori a rischio del posto lavoro, a causa delle trasformazioni economico-produttive del territorio), ha adottato un **Piano straordinario per l'occupazione** con l'obiettivo di dare maggiore sicurezza e stabilità a determinate categorie di soggetti, puntualmente individuati.

La Delibera della Giunta regionale n. 3-231 del 29 giugno 2010 dispone che la regione attivi dei programmi di **reinserimento occupazionale dei collaboratori a progetto** che hanno prestato la propria opera presso aziende interessate da situazioni di crisi. Ai lavoratori che prendono parte al progetto è riconosciuto un contributo a titolo di sussidio di sostegno al reddito, previsto dal programma *welfare to work* (Piano di intervento avviato nel 2009 dal Ministero del lavoro, con scadenza 31 dicembre 2014, finanziato attraverso il FSE Convergenza e il Fondo di rotazione) che nel caso di inserimento lavorativo si trasforma in incentivo all'assunzione a favore di un'impresa, compatibilmente con le misure regionali anticrisi occupazionale vigenti.

Con Delibera 41-523 del 4 agosto 2010, la Giunta ha disposto la realizzazione di **interventi di ricollocazione per disoccupati** e occupati a rischio di perdita del posto di lavoro, con priorità per i soggetti con più di 45 anni. Tali interventi consistono nell'attuazione di azioni di orientamento professionale, formazione e riqualificazione, accompagnamento all'inserimento in nuove attività lavorative (anche di autoimpiego). È prevista anche la concessione di incentivi per i lavoratori, connessa alla partecipazione, e di incentivi per i datori di lavoro, collegata all'assunzione a tempo indeterminato.

³³ **Nel corso dell'esame presso l'XI commissione Lavoro della Camera dei deputati** è stato aggiunto l'inciso "di istruzione, formazione professionale e lavoro".

³⁴ Per quanto concerne gli obblighi di attivazione a carico dei soggetti che beneficiano di strumenti di sostegno al reddito, si rinvia alla scheda relativa ai commi 1 e 2 e, in particolare, al §^{mo} *Obbligo di attivazione dei beneficiari: la normativa vigente*, del presente dossier.

Le politiche attive: quadro normativo generale³⁵

Le politiche attive del lavoro rappresentano il complesso di misure volte a favorire e promuovere l'inserimento del lavoratore nel tessuto produttivo.

Titolari di competenze in materia sono in primo luogo i **Centri per l'impiego**, che si rivolgono a lavoratori e datori di lavoro con lo scopo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e l'inserimento nel mercato del lavoro.

I Centri per l'impiego operano a livello provinciale, nel quadro dell'attività di programmazione definita dalle Regioni.

La legge (decreto legislativo n.181/2000, come modificato dalla legge n.92/2012) fissa i **livelli minimi delle prestazioni** che devono essere assicurati dai Centri per l'impiego nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione o di inoccupazione costituisca requisito. In particolare si prevede:

- un colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- azioni di orientamento collettive fra i tre e i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- una formazione della durata complessiva di almeno due settimane tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro il termine del periodo del trattamento di sostegno del reddito.

A partire dal **decreto legislativo n.276/2003** (adottato in attuazione della legge delega 30/2003 - cd. legge Biagi), il **sistema del collocamento è stato liberalizzato**, consentendo non solo a soggetti pubblici, ma anche a soggetti privati accreditati (**Agenzie per il lavoro**) in possesso dei requisiti legislativamente previsti. Più precisamente, la tipologia delle agenzie per il lavoro è diversa (così come anche i requisiti richiesti per ottenere l'autorizzazione) a seconda del tipo di attività che svolgono: attività di somministrazione di lavoro; attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro; attività di ricerca e selezione del personale; attività di supporto alla ricollocazione professionale. L'autorizzazione all'esercizio delle suddette attività viene rilasciata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in presenza di determinati requisiti legislativamente previsti, che possono essere generali, validi cioè per tutte le tipologie delle agenzie per il lavoro, o aggiuntivi, ossia relativi alla specifica attività svolta.

La platea dei soggetti operanti nel mercato del lavoro è stata ulteriormente ampliata dall'**articolo 29, comma 1, del D.L. 98/2011**, che ha autorizzato altri soggetti allo svolgimento dell'attività di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro. Questi sono:

- gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, le università, pubbliche e private, e i consorzi universitari, a condizione che rendano pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti all'ultimo anno di corso e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio;
- i comuni, singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane, e le camere di commercio;

³⁵ Per approfondimenti sulle politiche attive del lavoro nei principali Paesi europei si rinvia all'apposita sezione di diritto comparato nel presente *dossier*.

- le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate;
- i patronati, gli enti bilaterali e le associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità;
- i gestori di siti internet a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che rendano pubblici sul sito medesimo i dati identificativi del legale rappresentante;
- l'ordine nazionale dei consulenti del lavoro, che può chiedere l'iscrizione all'albo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle agenzie per il lavoro³⁶ di una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro. L'iscrizione è subordinata al possesso di determinati requisiti³⁷ (disponibilità di uffici in locali idonei e di adeguate competenze professionali; assenza di condanne penali, anche non definitive, per gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti muniti di rappresentanza e i soci accomandatari; nel caso di soggetti polifunzionali, presenza di distinte divisioni operative, gestite con strumenti di contabilità analitica; l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro; diffusione dei dati relativi al lavoratore nel rispetto delle norme di legge a tutela della *privacy*).

Tra i principali **interventi legislativi nella attuale legislatura** si ricorda, in primo luogo, l'**articolo 8 del D.L. 76/2013**, che ha istituito, nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la **Banca dati delle politiche attive e passive**, al fine di razionalizzare gli interventi di politica attiva di tutti gli organismi centrali e territoriali coinvolti, nonché di garantire l'attivazione del programma di Garanzia per i Giovani. La Banca dati ha il compito di raccogliere le informazioni concernenti i soggetti da collocare nel mercato del lavoro, i servizi erogati per una loro migliore collocazione nel mercato stesso e le opportunità di impiego.

Si ricorda, inoltre, la **Legge di stabilità 2014** (L. 147/2013), che all'articolo 1, c. 215, ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il **Fondo per le politiche attive del lavoro** (con dotazione pari a 15 milioni di euro per il 2014, e 20 milioni di euro annui per il biennio 2015-2016), per la realizzazione di iniziative, anche sperimentali, volte a potenziare le politiche attive del lavoro, tra le quali la sperimentazione regionale del **contratto di ricollocazione**³⁸.

Per quanto concerne, infine, i **documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione Europea**, si ricorda che con riferimento all'attività di intermediazione di manodopera finalizzata al collocamento dei lavoratori, l'Ue annette grande importanza a riforme che permettano una più ampia circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE e spinge per un

³⁶ Ex art. 4, c. 1, del D.Lgs. 276/2003

³⁷ Ex art. 5, c. 1, lettere c), d), e), f), g) del D.Lgs. 276/2003 in tema di requisiti generali richiesti alle Agenzie per il lavoro per la concessione dell'autorizzazione allo svolgimento della loro attività.

³⁸ Per approfondimenti in merito a tale tipologia contrattuale v. oltre la scheda relativa alla lettera p).

miglioramento dei servizi di intermediazione, soprattutto attraverso la messa in comune delle buone prassi. A tale proposito, a giugno 2014 è entrata in vigore la decisione n. 573/2014/UE, su una **cooperazione rafforzata dei servizi per l'impiego (SPI)**. Lo scopo è quello di formalizzare la rete di collaborazione attualmente esistente e funzionante su base volontaria.

Agli SPI è riconosciuto un ruolo di primo piano anche nella **proposta di riforma di EURES**, la piattaforma informatica comune che ha la finalità di permettere l'incontro, da un lato, delle offerte di lavoro e, dall'altro, delle domande di lavoro e dei *curricula (CV)*. La riforma è contenuta nella proposta di regolamento (COM(2014)6), presentata lo scorso gennaio dalla Commissione europea e discussa in Consiglio lo scorso 19 giugno.

Si segnala che la Commissione XI della Camera, dopo avere esaminato la proposta in esame, ha approvato un documento finale, nella seduta del 7 agosto 2014, in cui esprime ampia condivisione sull'impianto e sulle finalità del regolamento.

La spesa per le politiche del lavoro in Italia e nel raffronto europeo

Dall'analisi dei dati elaborati da Eurostat risulta che la spesa dell'Italia per le politiche del lavoro è stata pari all'1,99% del PIL (circa 31 miliardi di euro) nel 2012 (in crescita rispetto all'1,7% del 2011), di poco superiore alla media dei 28 Paesi dell'Unione europea (1,89%) e alla Germania (1,67%).

Ciò che differenzia notevolmente l'Italia dagli altri Paesi europei (come si può vedere dalla tabella e dal grafico sottostanti), è la ripartizione della spesa per le politiche del lavoro tra le sue diverse componenti (servizi per il lavoro, politiche attive e politiche passive), con una **spesa per politiche attive assai ridotta** al confronto di quella per politiche passive (sostegni al reddito e prepensionamenti). La spesa sostenuta nel 2011 per i servizi per il lavoro³⁹ è pari solo all'1,8% del totale degli stanziamenti per le politiche del lavoro nel loro complesso (pari allo 0,03% del PIL nel 2011, sceso ulteriormente allo 0,025 nel 2012), nettamente dell'UE a 28 (11,2%) e della Germania (19,2%).

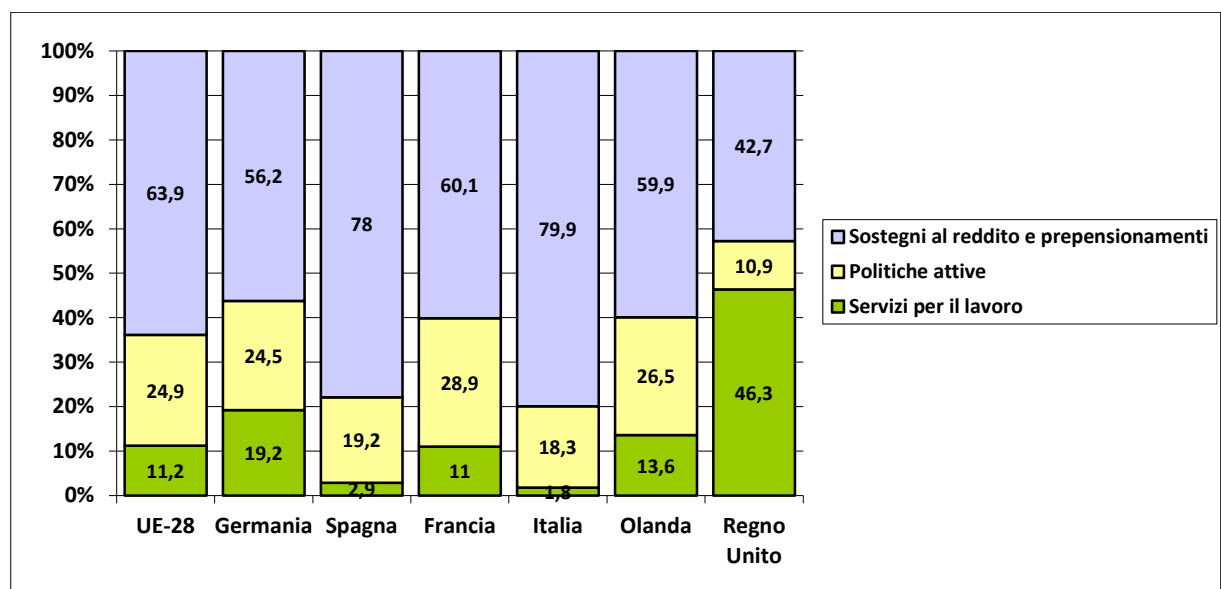
³⁹ Si tratta, essenzialmente, della spesa per i Centri pubblici per l'impiego.

**Spese per le politiche del lavoro (LMP) per tipologia di intervento in alcuni Paesi
UE – Anno 2011 (milioni di euro e % PIL)**

Paese	Servizi per il lavoro	Politiche attive	Sostegni al reddito e prepensionamenti	Totale	Servizi per il lavoro	Politiche attive	Sostegni al reddito e prepensionamenti	Totale
Milioni di euro				% PIL				
EU-28	26.894	59.943	153.643	240.480	0,21	0,47	1,21	1,89
Germania	9.125	11.635	26.683	47.444	0,35	0,45	1,02	1,82
Spagna	1.110	7.404	30.140	38.654	0,11	0,71	2,88	3,69
Francia	5.129	13.467	28.054	46.650	0,26	0,67	1,40	2,33
Italia	489	4.920	21.511	26.920	0,03	0,31	1,36	1,71
Olanda	2.234	4.343	9.832	16.409	0,37	0,73	1,64	2,74
Regno Unito*	5.750	1.358	5.307	12.416	0,33	0,08	0,31	0,72

Fonte: Eurostat – *Labour Market Policy (LMP) Public expenditure on labour market policies*
(*Dati 2010)

Spese per tipologia di intervento in alcuni Paesi UE in % sul totale degli stanziamenti per le politiche del lavoro (LMP) – Anno 2011*



Fonte: Eurostat – *Labour Market Policy (LMP) Public expenditure on labour market policies*
*Regno Unito: dati 2010

Per quanto concerne, nell'ambito del riordino delle politiche attive, la creazione di una **Agenzia nazionale per l'occupazione**, vengono stabiliti i seguenti principi e criteri direttivi:

- istituzione, **anche**⁴⁰ ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un'**Agenzia nazionale per l'occupazione** (di seguito denominata «Agenzia»), partecipata da Stato, regioni e province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al cui funzionamento si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente e mediante quanto previsto alla lettera f) (**lettera c**);
- **coinvolgimento delle parti sociali** nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia (**lettera d**);
- attribuzione all'Agenzia delle **competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl** (**lettera e**);
- possibilità di far confluire, in via prioritaria, nei ruoli delle amministrazioni vigilanti o dell'Agenzia il **personale** proveniente dalle amministrazioni o uffici soppressi o riorganizzati in attuazione della lettera f) nonché di altre amministrazioni (**lettera h**);
- individuazione del **comparto contrattuale del personale** dell'Agenzia con modalità tali da garantire l'invarianza di oneri per la finanza pubblica (**lettera i**);
- determinazione della **dotazione organica** di fatto dell'Agenzia attraverso la corrispondente riduzione delle posizioni presenti nella pianta organica di fatto delle amministrazioni di provenienza del personale ricollocato presso l'Agenzia medesima (**lettera l**);
- previsione meccanismi di **raccordo e di coordinamento** delle funzioni **tra l'Agenzia e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)**, sia a livello centrale che a livello territoriale, **al fine di tendere ad una maggiore integrazione delle politiche attive e delle politiche di sostegno al reddito**(**lettera r**)⁴¹;
- previsione di meccanismi di **raccordo tra l'Agenzia e gli enti** che, a livello centrale e territoriale, esercitano competenze in materia di incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità (**lettera s**).

⁴⁰ Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati è stato aggiunto il termine "anche".

⁴¹ Lettera così integrata nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati. Il testo approvato dal Senato prevedeva solamente meccanismi di raccordo (e non anche di coordinamento) e non specificava che tali meccanismi avessero il fine di tendere ad una maggiore integrazione delle politiche attive e delle politiche di sostegno al reddito.

Le Agenzie governative: quadro normativo

Il **decreto legislativo 300/1999** di riforma dell'organizzazione del Governo ha istituito diverse agenzie (tra cui le agenzie fiscali) provvedendo a definire alcune norme generali di disciplina in materia (artt. 8-10).

Le agenzie svolgono **attività a carattere tecnico-operativo** di interesse nazionale, attività in precedenza esercitate da amministrazioni ed enti pubblici. Il ricorso all'agenzia si rende opportuno in presenza di funzioni che richiedano particolari professionalità, conoscenze specialistiche e specifiche modalità di organizzazione del lavoro.

Le agenzie operano in condizioni di **autonomia**, nei limiti stabiliti dalla legge: dispongono di un proprio statuto; sono sottoposte al **controllo della Corte dei conti** ed al potere di **indirizzo e vigilanza** di un **ministro**; hanno **autonomia di bilancio** ed agiscono sulla base di **convenzioni** stipulate con le amministrazioni.

Organo apicale di ciascuna agenzia è il **direttore generale** nominato con le stesse modalità del capo dipartimento di un Ministero. L'incarico di capo dipartimento è conferito con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali e nelle percentuali prestabilite, art. 19, D.Lgs. /1652001).

Le agenzie sono disciplinate da **statuti** adottati con regolamenti di delegificazione (ex art. 17, co. 2 della L. 400/1988) emanati su proposta del Presidente del Consiglio e del ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

I regolamenti sono adottati nel rispetto di una serie dettagliata di principi e criteri direttivi. Lo statuto deve prevedere, oltre al direttore generale, un **comitato direttivo** che lo coadiuva, un **collegio dei revisori** e un **organo di controllo della gestione**, e deve definire compiti e attribuzioni di tali organi. Inoltre, esso definisce le forme dell'autonomia di bilancio e di autorganizzazione, nel rispetto dei principi di efficienza e efficacia dell'amministrazione.

Alla dotazione di **personale** delle agenzie si provvede in primo luogo attraverso l'inquadramento del personale trasferito dai ministeri e dagli enti pubblici ai quali erano attribuite in precedenza le competenze conferite alle agenzie.

In subordine si procede mediante le procedure di mobilità e, a regime, attraverso procedure concorsuali.

Dal punto di vista dello **status giuridico**, il personale delle agenzie ha un trattamento differenziato. Il personale delle Agenzie fiscali ha un comparto di contrattazione apposito, mentre il personale delle altre agenzie istituite dal D.Lgs. 300 rientra nel comparto del personale dei Ministeri, ad eccezione dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente che fa parte del **Comparto del personale delle Istituzioni e degli Enti di ricerca e sperimentazione** (CCNQ definizione comparti 2006 – 2009,

Le fonti di **finanziamento** delle autorità sono sostanzialmente di tre tipi:

- risorse trasferite dalle amministrazioni precedentemente investite dei compiti trasferiti alle agenzie;
- introiti derivanti dai contratti stipulati con le amministrazioni a vario titolo (consulenza, collaborazione ecc.);
- finanziamenti annuali disposti nella legge di bilancio.

Le agenzie previste dal D.Lgs. 300/1999 sono le seguenti:

- Agenzia Industrie Difesa (art. 22);
- Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (artt. 38 e 39);
- Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (art. 44);

- Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale (art. 88);
- Agenzie fiscali (art. 57):
- Agenzia delle entrate;
- Agenzia delle dogane e dei monopoli;
- Agenzia del demanio.

La Struttura di missione operante presso il Ministero del lavoro

Come detto⁴², la programmazione e la gestione delle politiche attive avviene, essenzialmente, a livello regionale e locale.

Merita tuttavia ricordare che l'**articolo 5 del D.L. 76/2013** ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in via sperimentale e fino al 31 dicembre 2015) "in attesa di un complessivo riordino delle competenze in materia di servizi per l'impiego", una **Struttura di missione**⁴³ con compiti propositivi ed istruttori, anche al fine di assicurare attuazione alla c.d. "Garanzia giovani" (*Youth Guarantee*) e di favorire la ricollocazione nel tessuto produttivo dei soggetti beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga.

Le attività della Struttura di missione sono rivolte in particolare:

- interagire con i diversi livelli di governo preposti all'attuazione delle politiche occupazionali;
- definire le linee-guida nazionali per la programmazione degli interventi di politica attiva;
- valutare le attività poste in essere dai soggetti coinvolti;
- promuovere ogni iniziativa diretta ad integrare i diversi sistemi informativi, definendo le linee-guida per la costituzione della banca dati delle politiche attive e passive (istituita dall'articolo 8 dello stesso D.L. 76/2013);
- predisporre rapporti periodici per il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proposte di miglioramento dell'azione amministrativa;
- avviare l'organizzazione della rilevazione sistematica e la pubblicazione in rete, per la formazione professionale, del tasso di coerenza tra formazione impartita e sbocchi occupazionali effettivi, anche utilizzando, mediante distacco, personale dei Centri per l'impiego, di Italia Lavoro S.p.a. o dell'ISFOL;
- promuovere l'accessibilità da parte di ogni persona interessata, nonché da parte del mandatario della persona stessa, alle banche dati contenenti informazioni sugli studi compiuti dalla persona stessa o sulle sue esperienze lavorative o formative.

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

⁴² V. retro § "Le politiche attive: quadro normativo generale".

⁴³ La struttura di missione è coordinata dal Segretario Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali o da un Dirigente Generale a tal fine designato ed è composta dal Presidente dell'ISFOL, dal Presidente di Italia Lavoro S.p.A., dal Direttore Generale dell'INPS, dai Dirigenti delle Direzioni Generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'istruzione, dell'università e delle ricerche, da tre rappresentanti designati dalla Conferenza Stato-Regioni, da due rappresentanti designati dall'Unione Province Italiane e da un rappresentante designato dall'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

produttivo, anche attraverso la conclusione di **accordi per la ricollocazione** che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale (**lettera p**).

Il contratto di ricollocazione

Si ricorda che l'**articolo 1, comma 215, della L. 147/2013** (Stabilità 2014), istituisce (con l'obiettivo favorire il reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali, anche in deroga, e di lavoratori in stato di disoccupazione involontaria), presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo per le politiche attive del lavoro (con dotazione pari a 15 milioni di euro per il 2014, e 20 milioni di euro annui per il biennio 2015-2016), per la realizzazione di iniziative, anche sperimentali, volte a potenziare le politiche attive del lavoro, tra le quali la **sperimentazione regionale del contratto di ricollocazione**. Le iniziative, anche sperimentali, sono definite con apposito decreto di natura non regolamentare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (**decreto che non risulta fin qui emanato**).

Il contratto di ricollocazione rappresenta uno strumento diretto a collegare le misure di politica attiva del lavoro (volte a promuovere l'inserimento del lavoratore nel tessuto produttivo) con quelle di politica passiva (di sostegno al reddito).

Il contratto, stipulato dalla persona interessata con uno dei soggetti accreditati dalla regione per i servizi per il lavoro e il CPI di competenza, prevede:

- che il CPI individui il grado di collocabilità della persona e attivi un servizio di assistenza per la ricerca di una nuova occupazione, comprendente anche l'assegnazione alla persona in cerca di lavoro, da parte dell'agenzia, di un tutor (*job advisor*) che lo segua nel suo percorso e al quale è attribuito anche un potere di controllo sull'effettiva disponibilità del soggetto;
- che la persona interessata scelga l'ente per i servizi specialistici per il lavoro di cui avvalersi, tra quelli accreditati dalla regione;
- che non vi sia da parte della persona interessata un rifiuto ingiustificato di un lavoro o dell'attività necessaria per trovarlo. Nel caso di rifiuto, accertato dal tutor nell'esercizio del suo potere di controllo, vi sarà una conseguente riduzione o interruzione del trattamento di disoccupazione.

Il servizio è coperto da un *voucher* regionale, proporzionato alla difficoltà di collocamento, e subordinato al conseguimento di un inserimento occupazionale di durata congrua.

Si segnala che, attualmente, **la regione Lazio ha attivato la sperimentazione del contratto di ricollocazione**⁴⁴, prevedendo l'assegnazione di un *voucher* per ogni singolo contratto concluso, per un totale di circa 50.000 interventi, proporzionato alla difficoltà di reinserimento nel tessuto produttivo e condizionato al conseguimento del risultato occupazionale rappresentato dalla conclusione, da parte della persona interessata, di

⁴⁴ Si veda, in particolare, la delibera di Giunta del 30 settembre 2014.

uno o più contratti di lavoro subordinato di durata minima di 2 mesi ciascuno e complessivamente non inferiore a 6 mesi, anche non continuativi e con aziende diverse, nell'arco di un anno decorrente dalla sottoscrizione del primo contratto di lavoro.

La ridefinizione delle politiche attive passa anche per la **revisione delle competenze istituzionali**, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- **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 (**lettera f**);
- attribuzione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di **verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni** che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale (**lettera t**);
- mantenimento in capo alle regioni e alle province autonome delle competenze in materia di **programmazione di politiche attive** del lavoro (**lettera u**).

Per un quadro generale della normativa in materia di politiche attive si rinvia *retro* al § “Le politiche attive: quadro normativo generale”.

Merita in questa sede ricordare che il **disegno di legge di costituzionale AC 2613** e abb ⁴⁵, approvato dal Senato e ora all'esame della Camera dei deputati, prevede il trasferimento della **materia “tutela e sicurezza del lavoro”** dalla competenza concorrente Stato-regioni (ove è attualmente collocata ai sensi dell'articolo 117, comma 3, Cost.⁴⁶), alla **competenza esclusiva statale**, per quanto attiene alle “**disposizioni generali e comuni**”.

⁴⁵ “Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Costituzione”.

⁴⁶ Per quanto riguarda la materia ‘tutela del lavoro’, merita ricordare la giurisprudenza costituzionale, che con le sentenze nn. 50 e 384 del 2005, intervenendo sulla riforma del mercato del lavoro operata dal D. Lgs. 276/2003 (c.d. riforma Biagi), ha rilevato che la sua estensione viene limitata dal concorrere di altre disposizioni che definiscono le relazioni tra Stato e regioni, previste dal secondo comma dell'art. 117 (e, quindi, di competenza statale esclusiva). In particolare, nella sentenza n. 50 del 2005, la Corte ha chiarito, innanzitutto, che non si dubita che in detta materia rientri la disciplina dei servizi per l'impiego e, in particolare, quella del collocamento, aggiungendo però che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la “tutela della concorrenza”.

La semplificazione e la razionalizzazione delle **procedure amministrative**, anche con riferimento al **collocamento obbligatorio dei disabili**, in materia di politiche attive, è definita dai seguenti principi e criteri direttivi:

- razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di **inserimento mirato delle persone con disabilità** (di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68) e degli altri soggetti aventi diritto al **collocamento obbligatorio**, al fine di favorirne **l'inclusione sociale**⁴⁷, l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro, **avendo cura di valorizzare le competenze delle persone**⁴⁸ (**lettera g**);
- valorizzazione del **sistema informativo** per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate, anche attraverso l'istituzione del **fascicolo elettronico unico** contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi⁴⁹, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche ed ai versamenti contributivi, **assicurando il coordinamento con quanto previsto dal comma 6, lettera i)**⁵⁰ (**lettera z**);
- integrazione del sistema informativo con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato, nonché di dati relativi alle buone pratiche di **inclusione lavorativa delle persone con disabilità** e agli ausili ed adattamenti utilizzati sui luoghi di lavoro (**lettera aa**);
- **semplificazione amministrativa** in materia di lavoro e politiche attive, con l'impiego delle tecnologie informatiche, secondo le regole tecniche in materia di **interoperabilità e scambio dei dati** definite dal Codice dell'amministrazione digitale (di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), allo scopo di **rafforzare l'azione dei servizi pubblici nella gestione delle politiche attive** e favorire la cooperazione con i servizi privati, anche mediante la previsione di strumenti atti a favorire il

⁴⁷ Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati è stata aggiunta la locuzione "inclusione sociale".

⁴⁸ Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati è stato aggiunto alla fine l'inciso "avendo cura di valorizzare le competenze delle persone".

⁴⁹ Si ricorda che l'articolo 4, commi 64-68 della L. 92/2012 ha previsto una delega al Governo per la costituzione di un **Sistema nazionale di certificazione delle competenze**, basato su *standard* minimi di servizio omogenei su tutto il territorio nazionale, volto ad attestare le competenze acquisite nei contesti formali, non formali ed informali⁴⁹. In attuazione della delega è stato adottato il D.Lgs. 13/2013 con cui sono definite le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e la validazione degli apprendimenti non formali e informali, nonché degli standard minimi di servizio del Sistema nazionale di certificazione delle competenze. Si ricorda, inoltre, sin dal 2003⁴⁹ esiste il **libretto formativo del cittadino**, contenente le informazioni relative ai percorsi formativi e ai periodi lavorativi della persona interessata, con l'obiettivo di documentarne il curriculum formativo e professionale⁴⁹.

⁵⁰ Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati è stato aggiunto, alla fine, l'inciso "assicurando il coordinamento con quanto previsto dal comma 6, lettera i)".

conferimento al sistema nazionale per l'impiego delle informazioni relative ai **posti di lavoro vacanti (lettera bb)**).

Collocamento obbligatorio e quote di riserva: quadro della normativa vigente

In base alla **L. 12 marzo 1999, n. 68** i lavoratori disabili, considerata la comprovata difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro, usufruiscono di uno speciale regime di **collocamento obbligatorio**, in base al quale ai datori di lavoro viene imposto di assumere un certo numero di lavoratori disabili, i quali devono tuttavia possedere una (anche solo minima) capacità lavorativa residua⁵¹. Le condizioni di disabilità vengono accertate attraverso apposita visita medica effettuata da commissioni mediche istituite presso le ASL secondo i criteri indicati in apposito DPCM⁵².

I datori di lavoro, pubblici e privati, hanno l'obbligo di impiegare lavoratori disabili nella misura seguente (**quote di riserva**):

- il 7% della forza lavoro per i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti;
- almeno 2 disabili per i datori che occupano da 36 a 50 dipendenti;
- almeno un disabile per i datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti;
- i datori di lavoro che occupano meno di 16 dipendenti sono invece esentati dal collocamento obbligatorio.

I lavoratori disabili disoccupati devono iscriversi negli speciali elenchi presso i centri per l'impiego, i quali provvedono a predisporre una graduatoria; per l'avviamento al lavoro i datori di lavoro inoltrano la relativa richiesta ai suddetti centri per l'impiego, oppure procedono alla stipula di una convenzione avente ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali fissati dalla legge. Al lavoratore disabile si applica il trattamento economico e normativo previsto dalle leggi e dai contratti collettivi.

In tema di assunzioni obbligatorie, un ulteriore filone normativo riguarda le **vittime del terrorismo, del dovere e delle altre categorie ad esse equiparate**, nonché i loro familiari.

Al riguardo, la L. 407/1998 ha disposto il diritto al collocamento obbligatorio a favore delle vittime del terrorismo, del dovere e delle altre categorie ad esse equiparate, nonché dei familiari (coniuge e figli superstiti, ovvero fratelli conviventi e a carico qualora siano gli unici superstiti) dei soggetti deceduti, con assunzione per chiamata diretta per i profili professionali del personale contrattualizzato del comparto Ministeri, con precedenza rispetto ad ogni altra categoria e preferenza a parità di titoli.

Il successivo D.L. 102/2010 (modificando la legge 407/1998), ha stabilito la non applicazione della specifica quota di riserva prevista dalla legge sul collocamento obbligatorio per le assunzioni in precedenza richiamate.

⁵¹ Le principali categorie di lavoratori disabili coinvolti dal collocamento obbligatorio sono:

- gli invalidi civili in età lavorativa affetti da minorazioni fisiche o psichiche che comportino una riduzione della capacità lavorativa sopra il 45%;
- gli invalidi del lavoro che abbiano una riduzione della capacità lavorativa sopra il 33%;
- le persone non vedenti o sordomute;
- persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria.

⁵² L'atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili è stato approvato con D.P.C.M. 13 gennaio 2000.

Infine, la L. 25/2011 ha fornito un'interpretazione autentica sulle disposizioni citate, al fine di stabilire che quanto disposto per il collocamento obbligatorio dei soggetti in precedenza richiamati non va ad intaccare le quote di collocamento obbligatorio previste per i disabili dalla normativa generale in materia.

Infine, per quanto concerne la **valorizzazione della bilateralità**, si prevede il riordino della disciplina vigente in materia, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità anche al fine di definire un sistema di monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi di *welfare* erogati (**lettera o**).

Gli enti bilaterali

L'articolo 2, comma 1, lett. h), del D.Lgs. 276/2003 definisce gli enti bilaterali come quegli organismi, costituiti liberamente (di solito in attuazione di previsioni del contratto collettivo) dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative. Si tratta di enti paritetici in quanto i rappresentanti dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro sono in numero eguale tra loro⁵³.

Gli enti bilaterali possono essere definiti come sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso, in particolare:

- la promozione di un'occupazione regolare e di qualità;
- l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- la programmazione e le modalità di attuazione di attività formative;
- la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati
- la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito;
- la certificazione dei contratti di lavoro e lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro;
- lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro;
- ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

⁵³ Per una disamina più approfondita del tema: "Gli enti bilaterali in Italia: primo rapporto nazionale 2013", a cura di Italia Lavoro SPA.

Commi 5-6

(Delega al Governo in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti)

I **commi 5-6** recano 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**, nonché in materia di **igiene e sicurezza del lavoro**.

La delega va esercitata con uno o più decreti legislativi, da adottare **entro 6 mesi**, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Altri aspetti procedurali per l'esercizio della delega, applicabili a tutte le deleghe previste dal provvedimento, sono definiti ai commi 10-14 (alla cui scheda si rinvia).

I **principi e i criteri direttivi** per l'esercizio della delega sono:

- la razionalizzazione e la semplificazione (anche mediante abrogazione di norme) delle procedure e degli adempimenti connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di **ridurre drasticamente**⁵⁴ il numero di atti di gestione, inerenti al medesimo rapporto, di carattere amministrativo (**lettera a**);
- la semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, o **abrogazione**⁵⁵ delle disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi (**lettera b**);
- l'unificazione delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi e l'obbligo delle stesse amministrazioni di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti (**lettera c**);

Si fa presente che tra i principi generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa, il **Codice dell'amministrazione digitale** (CAD) già prevede l'obbligo per le PA di garantire l'accesso alla consultazione, la circolazione e lo scambio di dati e informazioni, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni nel rispetto delle regole tecniche stabilite con regolamento (articolo 12, comma 5, del D.Lgs. 82/2005, Codice dell'amministrazione digitale - CAD).

⁵⁴ **Modifica apportata nel corso dell'esame presso l'XI commissione Lavoro della Camera dei deputati.** Il testo approvato dal senato prevedeva il "dimezzamento" del numero degli atti di gestione.

⁵⁵ **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione della Camera dei deputati** il termine "eliminazione" è stato sostituito dal termine "abrogazione".

Il Capo V del CAD disciplina in modo dettagliato le modalità di condivisione e fruibilità dei dati delle P.A. In particolare l'articolo 58 (come recentemente modificato dall'articolo 24-*quinquies*, comma 1, del D.L. 90/2014) specifica che le pubbliche amministrazioni sono tenute a mettere a disposizione a titolo gratuito gli accessi alle proprie basi di dati alle altre amministrazioni mediante la cooperazione. Gli standard di comunicazione e le regole tecniche a cui le pubbliche amministrazioni devono conformarsi dovranno essere definite dall'Agenzia per l'Italia digitale, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e le amministrazioni interessate alla comunicazione telematica.

E' stato così superato il precedente sistema di scambio dei dati fondato su apposite convenzioni predisposte sulla base delle linee guida redatte dall'Agenzia per l'Italia Digitale, sentito il Garante per la protezione dei dati personali. Dette linee guida sono state adottate dall'Agenzia per l'Italia Digitale con Determinazione Commissariale n. 126 del 24 luglio 2013.

- il divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere dati dei quali esse siano in possesso (**lettera d**);

Si ricorda che già dal 1990, secondo quanto stabilito dall'**articolo 18 della legge n.241/1990** (legge sull'azione amministrativa), il nostro ordinamento prevede che i documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento amministrativo, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente o di altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti.

Analogamente sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.

Il principio dell'acquisizione diretta di documenti da parte delle p.a. è ribadito dal testo unico in materia di documentazione amministrativa, laddove si prevede che le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato (articolo 43 del DPR 445/2000);

- il rafforzamento del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica e l'abolizione della tenuta di documenti cartacei (**lettera e**), nonché 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 (**lettera h**);

Si ricorda che a decorrere dal 1° luglio 2013⁵⁶ è previsto che 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. Per le comunicazioni obbligatorie relative alla costituzione ed alle variazioni dei rapporti di lavoro, la disciplina vigente⁵⁷ prevede che tali comunicazioni siano effettuate, esclusivamente in via telematica, al centro per l'impiego competente per territorio e che l'effettuazione delle stesse sia valida ai fini dell'adempimento dell'obbligo di comunicazione all'INAIL (relativo alla costituzione ed alla cessazione del rapporto di lavoro) e ai fini dell'adempimento degli eventuali obblighi di comunicazione (nei confronti delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, dell'INPS o di altre forme previdenziali sostitutive o esclusive, della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo e delle province⁵⁸); riguardo agli infortuni sul lavoro (che rientrino nelle fattispecie soggette agli obblighi di denuncia all'INAIL ed all'autorità locale di pubblica sicurezza), la denuncia all'INAIL⁵⁹ è effettuata, a decorrere dal 1° luglio 2013⁶⁰, esclusivamente in via telematica, mentre l'obbligo di denuncia all'autorità locale di pubblica sicurezza verrà meno⁶¹ a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto ministeriale di attuazione del Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP)⁶²;

- 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 (**lettera f**);

Sistema sanzionatorio e istituti premiali in materia di sicurezza sul lavoro: quadro normativo

In materia di sicurezza sul lavoro il D.Lgs. 81/2008 ha operato una complessiva rivisitazione dell'apparato sanzionatorio, attraverso la rimodulazione degli obblighi (e le conseguenti sanzioni in caso di violazione) del datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti

⁵⁶ Cfr. il D.P.C.M. 22 luglio 2011, emanato in attuazione dell'articolo 5-bis del D.Lgs. 82/2005, recante Codice dell'amministrazione digitale.

⁵⁷ Cfr. il D.M. 30 ottobre 2007, recante le comunicazioni obbligatorie telematiche dovute dai datori di lavoro pubblici e privati ai servizi competenti.

⁵⁸ Cfr. l'art. 4-bis, comma 6, del D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, e l'art. 9, comma 5, del D.L. 28 giugno 2013, n. 76.

⁵⁹ Denuncia di cui all'art. 53 del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

⁶⁰ Cfr. il citato D.P.C.M. 22 luglio 2011.

⁶¹ Ai sensi dell'art. 32, comma 6, lettera b), e comma 7, del D.L. 21 giugno 2013, n. 69.

⁶² Decreto previsto dall'art. 8, comma 4, del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, che, allo stato attuale, non risulta ancora essere stato emanato. Si ricorda che il SINP è stato costituito con l'obiettivo di fornire dati per indirizzare, organizzare, stabilire e valutare l'efficacia delle attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e per orientare le attività di vigilanza, mediante l'uso integrato dei dati al momento disponibili nei sistemi informativi dei vari enti, l'integrazione degli archivi e la creazione di banche dati unificate. I flussi informativi devono concernere (almeno) il quadro del sistema produttivo ed occupazionale, dei rischi, della salute e della sicurezza, delle azioni istituzionali di prevenzione, della vigilanza. La gestione tecnica ed informatica del SINP è affidata all'INAIL, ente individuato anche per la titolarità del trattamento.

e degli altri soggetti del sistema aziendale, sulla base dell'effettività dei compiti rispettivamente svolti⁶³.

Il sistema sanzionatorio è essenzialmente basato sulla contravvenzione.

La pena dell'arresto è prevista per il datore di lavoro che non abbia effettuato la valutazione dei rischi cui possono essere esposti i lavoratori in aziende che svolgano attività con elevata pericolosità. Nella maggior parte dei casi, però, il decreto legislativo prevede che al datore di lavoro si applichi la sanzione dell'arresto alternativo all'ammenda o la sola ammenda, con un'attenta graduazione delle sanzioni in relazione alle singole violazioni. Per favorire l'adeguamento alle disposizioni indicate dal decreto legislativo, al datore di lavoro che si metta in regola non è applicata la sanzione penale ma una sanzione pecuniaria⁶⁴.

Si ricorda che mentre il Titolo I del D.Lgs. 81/2008 prevede sanzioni di carattere generale, gli altri titoli dispongono sanzioni speciali⁶⁵.

Più specificamente, l'articolo 55 del D.Lgs. 81/2008 regola le sanzioni per il datore di lavoro e il dirigente. Attualmente, in seguito a quanto disposto dal D.Lgs. 106/2009 (modificativo ed integrativo del D.Lgs. 81/2008), le sanzioni previste a carico del datore di lavoro e del dirigente risultano più contenute. In particolare, è previsto, a carico del datore di lavoro, l'arresto da 4 a 8 mesi se la violazione dell'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi ed elaborare il relativo documento sia commessa nelle aziende esposte a particolari rischi. Il datore di lavoro è inoltre sanzionato con un'ammenda da 2.000 a 4.000 euro nel caso in cui adotti il documento di valutazione dei rischi in assenza di specifici elementi essenziali (articolo 28, comma 2, lettere b), c) o d)), o senza specifiche modalità (articolo 29, commi 2 e 3)⁶⁶. Anche per le contravvenzioni commesse dal datore di lavoro, in alternativa al dirigente, le sanzioni sono state modificate rispetto all'originaria formulazione del D.Lgs. 81/2008.

Il successivo articolo 56 prevede anche per i preposti con riferimento a tutte le disposizioni del D.Lgs. n. 81/2008 sanzioni variamente graduate, nei limiti delle proprie attribuzioni e competenze, mentre l'articolo 59 regola le sanzioni effettuate dai lavoratori (soprattutto in relazione agli obblighi a carico degli stessi previsti dall'articolo 20 e all'ipotesi specifica del rifiuto ingiustificato alla designazione per la gestione delle emergenze).

⁶³ La norma infatti prevede anche sanzioni per il medico competente, i progettisti, i fabbricanti, i fornitori e gli installatori, nonché i componenti dell'impresa familiare, i lavoratori autonomi, i piccoli imprenditori, i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani e i piccoli commercianti.

⁶⁴ Si ricorda che le ammende e le sanzioni amministrative previste dal D.Lgs. 81/2008 sono rivalutate ogni cinque anni con decreto del direttore generale della Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro in misura pari all'indice ISTAT dei prezzi al consumo previo arrotondamento delle cifre al decimale superiore. In sede di prima applicazione la rivalutazione avviene, a decorrere dal 1° luglio 2013, nella misura del 9,6% e si applica esclusivamente alle sanzioni irrogate per le violazioni commesse successivamente alla predetta data. Pertanto tutte le ammende previste per le contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro e le sanzioni amministrative dettate dal T.U. sicurezza nonché da altre normative in materia riferite a violazioni commesse dal 1° luglio 2013, sono incrementate del 9,6%.

⁶⁵ In particolare, l'articolo 298 contiene una norma di coordinamento, la quale, enunciando il principio di specialità, stabilisce che quando uno stesso fatto è punito da una disposizione generale e da una o più disposizioni previste negli altri titoli (e quindi speciali), trovi applicazione la disposizione speciale.

⁶⁶ L'ammenda comunque si riduce da 1.000 a 2.000 euro se nel documento mancano altri elementi (articolo 28, comma 2, lett. a), primo periodo, ed f)).

L'apparato sanzionatorio prevede, inoltre, un'**estinzione agevolata dei reati e degli illeciti amministrativi**. In particolare, per tutti i reati contravvenzionali puniti con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, ovvero la pena della sola ammenda, l'articolo 301 del T.U. prevede l'applicazione delle disposizioni in materia di prescrizione ed estinzione del reato (di cui agli artt. 20 e ss. del D.Lgs. 758/1994). Con la prescrizione, l'organo di vigilanza può imporre specifiche misure idonee a far cessare i pericoli per la sicurezza e salute dei lavoratori.

Scopo della procedura è quello di verificare l'eliminazione della violazione, secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione stessa con un pagamento in sede amministrativa (nel caso in cui la prescrizione sia adempiuta) o la ripresa del procedimento penale (in caso di inadempimento).

Allo stesso tempo, l'adempimento effettuato in un periodo temporale superiore a quello richiesto dalla prescrizione (ma comunque congruo), nonché l'eliminazione dei pericoli con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono valutate ai fini dell'applicazione dell'oblazione speciale ex articolo 162-bis c.p.).

Inoltre, l'articolo 302 stabilisce un particolare procedimento di definizione sostitutivo della detenzione (in ogni caso non superiore a 12 mesi), attraverso il pagamento di una somma determinata. La sostituzione può avvenire a condizione di eliminare le fonti di rischio e le conseguenze dannose del reato (in ogni caso, la somma non può essere comunque inferiore a 2.000 euro).

In ogni caso il beneficio è escluso quando la violazione ha avuto un contributo causale nel verificarsi di un infortunio sul lavoro, da cui derivi la morte ovvero una lesione che abbia comportato l'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un periodo superiore a 40 giorni.

Il reato si estingue decorsi 3 anni dal passaggio in giudicato della sentenza, nel caso in cui l'imputato non abbia commesso ulteriori reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro⁶⁷.

Infine, l'articolo 301-bis del D.Lgs. 81/2008 stabilisce che in tutti i casi di inosservanza degli obblighi puniti con sanzione pecuniaria amministrativa, al fine di estinguere l'illecito amministrativo, il trasgressore è ammesso al pagamento di una somma pari alla misura minima prevista nel caso in cui regolarizzi la propria posizione entro il termine assegnato dall'organo di vigilanza.

Per quanto riguarda, più in generale, i **benefici riconosciuti dall'ordinamento per una corretta applicazione delle norme antinfortunistiche da parte delle imprese**, si ricorda che l'articolo 1, comma 128, della L. 147/2013, ha previsto la riduzione dei premi e contributi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (applicata nelle more dell'aggiornamento delle tariffe dei richiamati premi e contributi), secondo modalità da definire, con effetto dal 1° gennaio 2014, con specifico decreto interministeriale⁶⁸.

⁶⁷ Ovvero quelli di cui agli articoli 589, comma 2 e 590, comma 3, c.p..

⁶⁸ In attuazione di tale norma è stato emanato il Decreto interministeriale del 22 aprile 2014, il quale stabilisce i criteri e le modalità per l'applicazione riduzione dei premi e contributi dovuti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

Tale riduzione, che opera tenendo conto dell'andamento infortunistico aziendale e, per le imprese la cui attività è iniziata da non oltre un biennio, nel rispetto delle norme in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro (come da determina INAIL n. 67 dell'11 marzo 2014):

- per il 2014 è pari al 14,17%;
- per il 2015 e il 2016 la percentuale di riduzione dei premi e contributi è aggiornata con determina del Presidente dell'INAIL (sulla base delle elaborazioni statistiche prodotte dallo

Con il D.M. 12 dicembre 2000⁶⁹ sono state determinate le nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali delle quattro gestioni separate, nonché le relative modalità di applicazione⁷⁰. Il decreto ha stabilito che il **tasso medio nazionale subisce variazioni, in aumento o in diminuzione, in relazione alla specifica situazione dell'azienda**, attraverso le **cd. oscillazioni**, dovute:

- nei primi 2 anni dalla data di inizio dell'attività, in relazione alla situazione dell'azienda per quanto riguarda il **rispetto delle norme di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro**, nel qual caso può essere applicata una riduzione o un aumento del tasso medio di tariffa in misura fissa del 15%, ed applicato con determinate modalità (articolo 19). Per ottenere la richiamata riduzione il datore di lavoro deve presentare, all'atto della denuncia dei lavori, istanza motivata corredata di specifici elementi definiti a tal fine dall'INAIL. Nel caso in cui dai citati elementi risulti l'osservanza delle norme di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro, l'INAIL applica la riduzione del tasso medio nella misura fissa del 15% a decorrere dalla data di inizio dei lavori (se denunciati nei termini di legge) (comma 20);
- dopo i primi 2 anni di attività, in relazione all'effettivo **andamento infortunistico aziendale**.

Più specificamente, l'oscillazione è determinata in base al tasso specifico aziendale ed al parametro dei lavoratori-anno. A tale oscillazione si aggiunge un'ulteriore variazione, pari al 5%, al 10% o al 15% del tasso medio nazionale, in relazione all'entità dello scarto tra tasso specifico aziendale e tasso medio nazionale, nonché alla dimensione dell'azienda espressa dal numero dei lavoratori-anno del periodo, determinata in ragione del loro numero (articolo 22).

Sicurezza sul lavoro: gli interventi di semplificazione nell'attuale legislatura

In tema di sicurezza sul lavoro il legislatore, proseguendo sulla linea tracciata nella passata legislatura, è intervenuto con misure per la **semplificazione amministrativa e procedurale**, in un'ottica di **riduzione degli adempimenti burocratici per le imprese**. Sotto il profilo della semplificazione, importanti novità sono previste dagli **articoli 32 e 35 del D.L. 69/2013**. In particolare, l'articolo 32, intervenendo su molteplici aspetti del D.Lgs. 81/2008, ha previsto:

- nei settori a basso rischio di infortuni e malattie professionali, che il datore di lavoro, **in luogo della predisposizione del DUVRI** (Documento di Valutazione dei Rischi da interferenza, richiesto quando nello stesso ambiente operano soggetti appartenenti a più imprese), possa procedere alla **nomina di un proprio incaricato**, in possesso di specifici requisiti, al fine di sovrintendere alla cooperazione e al coordinamento con le altre imprese;

stesso Istituto), approvata dal Ministero del lavoro e al Ministero dell'economia e delle finanze con decreto direttoriale da emanarsi entro la fine dell'anno precedente quello di riferimento.

⁶⁹ Emanato in attuazione dell'articolo 4 del D.Lgs. 38/2000.

⁷⁰ In particolare, su ciascuna lavorazione è applicato il tasso medio previsto nella corrispondente voce della tariffa della gestione nella quale è inquadrato il datore di lavoro. Il tasso corrispondente ad ogni lavorazione è quello nazionale, risultante dal rapporto tra oneri diretti ed indiretti sostenuti dall'INAIL per le prestazioni e il monte retributivo imponibile di tutti i lavoratori alla lavorazione stessa. In ogni caso, il tasso non può eccedere il limite massimo del 130 per mille.

- **l'esenzione dall'obbligo di redazione del DUVRI** per i servizi di natura intellettuale, per le mere forniture di materiali o attrezzature, nonché per i lavori o servizi la cui durata non sia superiore a 5 uomini-giorno e che non comportino rischi derivanti dal rischio incendio alto, dallo svolgimento di attività in ambienti confinati, o dalla presenza (oltre ad agenti cancerogeni nonché biologici, atmosfere esplosive o dalla presenza dei rischi particolari di cui all'allegato XI del D.Lgs. 81/2008) anche di agenti mutageni e amianto;
- l'individuazione, attraverso specifico decreto, dei **settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali**, sulla base di criteri e parametri oggettivi, desunti dagli indici infortunistici e delle malattie professionali di settore dell'I.N.A.I.L., con possibilità, per i datori di lavoro di aziende che operano in tali settori, di effettuare la valutazione del rischio utilizzando all'uopo un **modello semplificato**;
- **l'invio della notifica preliminare** (insieme all'istanza o alla segnalazione relativa all'avvio delle attività produttive) per l'avvio di nuove attività viene effettuato **attraverso lo Sportello unico**, che provvede a trasmettere il tutto agli organi di vigilanza;
- per quanto attiene alle procedure di **verifica periodica delle attrezzature di lavoro**, la riduzione da 60 a 45 giorni del termine per la prima verifica e si introduce l'obbligo, per i soggetti pubblici, di comunicare al datore di lavoro, entro 15 giorni, l'impossibilità di effettuare la verifica di propria competenza. Inoltre, In caso di comunicazione negativa o comunque dopo 45 giorni, si prevede che il datore di lavoro possa scegliere di rivolgersi a soggetti pubblici o privati abilitati alle verifiche, mentre le verifiche successive possono essere effettuate, su scelta del datore di lavoro, da soggetti pubblici o privati abilitati;
- l'adozione, tramite specifico decreto interministeriale, di **modelli semplificati** per la redazione del piano operativo di sicurezza (POS), del piano di sicurezza e coordinamento (PSC) e del fascicolo dell'opera nei cantieri temporanei o mobili;
- l'eliminazione di determinate duplicazioni nell'**attività di formazione** mediante il riconoscimento (con modalità stabilite dalla Conferenza Stato-Regioni) di crediti formativi per la durata e i contenuti già erogati;
- l'assolvimento di numerosi obblighi di comunicazione e notifica contenuti nel D.Lgs. 81/2008 attraverso l'**invio telematico**;
- l'adozione, con specifico decreto interministeriale, nei contratti relativi ai lavori pubblici, di **modelli semplificati per la redazione del piano di sicurezza sostitutivo** (PSS);
- in materia di **denunce di infortuni sul lavoro**, che l'I.N.A.I.L. trasmetta le denunce per via telematica all'autorità di pubblica sicurezza, all'ASL e alle altre autorità competenti (nella normativa previgente la denuncia all'autorità di P.S. era inviata generalmente con raccomandata R.R.; l'autorità in seguito provvedeva a trasmettere il tutto alle ASL).

Con l'articolo 35, invece, in primo luogo sono state individuate apposite procedure per la **semplificazione degli obblighi di informazione, formazione e sorveglianza sanitaria** quando il lavoratore svolga la sua attività in azienda per un periodo non superiore a 50 giorni nel corso di una anno solare; inoltre, è stata prevista la definizione, tramite un apposito decreto interministeriale, di misure di semplificazione degli adempimenti relativi all'informazione, formazione, valutazione dei rischi e sorveglianza sanitaria per le imprese agricole, con particolare riferimento a lavoratori a tempo determinato e stagionali, e per le imprese di piccole dimensioni.

- l'adozione di modalità semplificate per **garantire la data certa nonché l'autenticità della manifestazione di volontà della lavoratrice o del lavoratore⁷¹ 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 della **lavoratrice** o del lavoratore⁷² (**lettera g**);

Tale criterio di delega sembra richiamare il tema delle c.d. **dimissioni in bianco**. Al riguardo si ricorda che la pratica delle cd. dimissioni "in bianco" consiste nel far firmare le dimissioni al lavoratore al momento dell'assunzione (in bianco, appunto) e quindi nel momento in cui la posizione dello stesso lavoratore è più debole, pratica riguardante prevalentemente le donne lavoratrici.

Al fine di contrastare tale fenomeno, rendendo meno difficoltoso l'onere probatorio relativo alla nullità delle dimissioni volontarie, era intervenuta la **L. 188/2007**, che aveva disposto che la validità della lettera di dimissioni volontarie, presentata dal "prestatore d'opera" (lavoratori subordinati e cd. "parasubordinati") e volta a dichiarare l'intenzione del medesimo soggetto di recedere dal contratto di lavoro, fosse subordinata (fatte salve le disposizioni concernenti il recesso dal contratto di lavoro a tempo indeterminato e il rispetto dei termini di preavviso di cui all'articolo 2118 c.c.) all'utilizzo, a pena di nullità, di appositi moduli predisposti e resi disponibili, gratuitamente, dagli uffici provinciali del lavoro e dagli uffici comunali. Destinatari della norma erano tutti i datori di lavoro, pubblici e privati; la nuova disciplina si applicava ai contratti di lavoro subordinato (indipendentemente dalle caratteristiche e dalla durata), ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (anche a progetto), alle prestazioni occasionali di collaborazione, ai contratti di associazione in partecipazione, nonché ai contratti di lavoro instaurati dalle cooperative con i propri soci. I moduli avevano una validità temporale massima di quindici giorni dalla data di emissione ed erano realizzati secondo determinate specifiche tecniche.

In seguito alle difficoltà (soprattutto di carattere burocratico) emerse in sede di applicazione della normativa (evidenziate soprattutto da parte delle imprese), **l'articolo 39, comma 10, del D.L. 112/2008** ha disposto **l'abrogazione della L. 188/2007⁷³**.

L'abrogazione della L. 188/2007 ha lasciato comunque impregiudicato l'impianto normativo a tutela dei lavoratori (e, in particolare) delle lavoratrici (ispirato alle medesime esigenze di tutela, sebbene solo in corrispondenza di specifici eventi, della stessa legge

⁷¹ **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione della Camera dei deputati** è stato aggiunto il termine "lavoratrice".

⁷² **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione della Camera dei deputati** è stato aggiunto il termine "lavoratrice".

⁷³ Del tema si è quindi nuovamente interessata, nel corso della XVI legislatura, la XI Commissione (Lavoro) della Camera dei deputati, che ha avviato l'esame di alcune proposte di legge (C. 3409, C. 4958, C. 4967, C. 4988, C. 5094), senza peraltro pervenire all'adozione di un testo unificato.

188/2007) di cui agli **articoli 54-56 del D.Lgs. 151/2001 e all'articolo 35, comma 4, del D.Lgs. 198/2006**⁷⁴.

⁷⁴ Per quanto concerne il **D.Lgs. 151/2001**, l'articolo 54 dispone che **le lavoratrici non possano essere licenziate dall'inizio del periodo di gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino**. Il divieto di licenziamento non si applica nel caso di colpa grave da parte della lavoratrice; di cessazione dell'attività dell'azienda cui essa è addetta; di ultimazione della prestazione per la quale la lavoratrice è stata assunta o di risoluzione del rapporto di lavoro per la scadenza del termine; di esito negativo della prova. Durante il periodo nel quale opera il divieto di licenziamento, la lavoratrice non può essere sospesa dal lavoro, né essere collocata in mobilità a seguito di licenziamento collettivo salvo specifiche eccezioni. L'articolo 55 prevede che in caso di dimissioni volontarie presentate durante il periodo per cui è previsto il divieto di licenziamento, la lavoratrice abbia diritto alle indennità previste da disposizioni di legge e contrattuali per il caso di licenziamento. Tale previsione riguarda anche il padre lavoratore e si applica anche nel caso di adozione e di affidamento, entro un anno dall'ingresso del minore nel nucleo familiare. Il comma 4, in particolare, prevede che la richiesta di dimissioni presentata dalla lavoratrice, durante il periodo di gravidanza, e dalla lavoratrice o dal lavoratore durante il primo anno di vita del bambino (o nel primo anno di accoglienza del minore adottato o in affidamento) debba essere convalidata dal servizio ispettivo del Ministero del lavoro competente per territorio, e costituisce condizione per la risoluzione del rapporto di lavoro. L'articolo 56 riconosce il diritto delle lavoratrici alla conservazione del posto di lavoro, nonché al rientro nella stessa unità produttiva in precedenza occupata o in altra ubicata nel medesimo comune, e di permanervi fino al compimento di un anno di età del bambino (o fino ad un anno dall'ingresso del minore adottato o affidato nel nucleo familiare); hanno altresì diritto di essere adibite alle mansioni da ultimo svolte o a mansioni equivalenti, nonché di beneficiare di eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro, se avvenute.

L'articolo 35, comma 4, del D.Lgs. 198/2006 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna), stabilisce la **nullità delle dimissioni** presentate dalla lavoratrice nel periodo intercorrente **dal giorno della richiesta delle pubblicazioni di matrimonio, purché segua la celebrazione, ad un anno dopo la celebrazione** stessa, salvo che siano dalla lavoratrice medesima confermate entro un mese alla Direzione provinciale del lavoro.

Sull'impianto del D.Lgs. 151/2001 è intervenuto, quindi, **l'articolo 4, commi 16-23, della L. 92/2012**, che ha modificato la disciplina sulla preventiva convalida delle dimissioni presentate dalla lavoratrice (o dal lavoratore) in alcune circostanze, con l'obiettivo di rafforzare la tutela e meglio combattere la pratica delle dimissioni in bianco. Le nuove norme, in particolare, hanno esteso (da uno) ai primi tre anni di vita del bambino la durata del periodo in cui opera l'obbligo di convalida delle dimissioni volontarie e hanno previsto (comma 16) che l'obbligo di convalida (che costituisce condizione sospensiva per l'efficacia della cessazione del rapporto di lavoro) valga anche nel caso di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro. I commi 17 e 18 prevedono modalità alternative di convalida (rispetto a quelle di cui al comma 16), al rispetto delle quali viene subordinata l'efficacia delle dimissioni o della risoluzione consensuale del rapporto: fuori dalle ipotesi descritte al comma 16, l'efficacia delle dimissioni o della risoluzione consensuale del rapporto è sospensivamente condizionata alla convalida effettuata presso la Direzione territoriale del lavoro o il Centro per l'impiego territorialmente competenti, ovvero presso le sedi individuate dalla contrattazione collettiva (comma 17); in alternativa alla procedura di cui al comma 17, l'efficacia delle dimissioni o della risoluzione consensuale del rapporto è sospensivamente condizionata alla sottoscrizione di apposita dichiarazione apposta in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro (di cui all'articolo 21 della L. 264/1949). Si rinvia, quindi, a un decreto ministeriale di natura non regolamentare per l'individuazione di ulteriori modalità semplificate di accertamento della veridicità della data e della autenticità della dichiarazione del lavoratore, in funzione dello sviluppo dei sistemi informatici e della evoluzione della disciplina in materia di comunicazioni obbligatorie (comma 18). Il comma 19 prevede che, laddove non si proceda alla convalida di cui al comma 17 o alla sottoscrizione di cui al comma 18, il rapporto di lavoro si intende risolto, per il verificarsi della condizione sospensiva, qualora la lavoratrice o il lavoratore non aderiscano, entro il termine di sette giorni dalla ricezione, all'invito a presentarsi presso la Direzione territoriale del lavoro o il Centro per l'impiego territorialmente competenti, ovvero presso le sedi individuate dalla contrattazione collettiva. Il comma 21 prevede che nel termine di sette giorni dalla ricezione dell'invito (di cui al comma 19), sovrapponibili al periodo di preavviso lavorato, la

- la revisione degli adempimenti in **materia di libretto formativo** del cittadino, in un'ottica di integrazione con la già prevista dorsale informativa unica e con la banca dati delle politiche attive e passive del lavoro, **anche con riferimento al sistema dell'apprendimento permanente**⁷⁵ (**lettera j**)).

Il libretto formativo

Il "Libretto formativo del cittadino" contiene le informazioni relative ai percorsi formativi e ai periodi lavorativi della persona interessata, con l'obiettivo di documentare il curriculum formativo e professionale della persona interessata. Il "Libretto", istituito dal D.Lgs. 276/2003 sulla base di quanto previsto dall'Accordo Stato-regioni del 18 febbraio 2000, è un documento personale del lavoratore (rilasciato dalle regioni tramite servizi o enti autorizzati) - definito di concerto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previa intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni e sentite le parti sociali - in cui vengono registrate le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato, la formazione in contratto di inserimento, la formazione specialistica e la formazione continua svolta durante l'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle regioni, nonché le competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi della Unione europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate⁷⁶.

lavoratrice o il lavoratore hanno facoltà di revocare le dimissioni e la risoluzione consensuale, offrendo le proprie prestazioni al datore di lavoro. La revoca può essere comunicata in forma scritta. Il contratto di lavoro, se interrotto per effetto del recesso, torna ad avere corso normale dal giorno successivo alla comunicazione della revoca. Il comma 22 prevede l'inefficacia delle dimissioni qualora, in mancanza della convalida ovvero della sottoscrizione di cui al comma 18, il datore di lavoro non trasmette alla lavoratrice o al lavoratore la comunicazione contenente l'invito entro il termine di trenta giorni dalla data delle dimissioni e della risoluzione consensuale. Infine, il comma 23 reca una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 ad euro 30.000 nelle ipotesi in cui il datore di lavoro abusi del foglio firmato in bianco dalla lavoratrice o dal lavoratore al fine di simulare le dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto, salvo che il fatto costituisca reato. L'accertamento e l'irrogazione della sanzione sono di competenza delle Direzioni territoriali del lavoro, con applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni della legge 689/1981.

Da ultimo, sulla materia è intervenuto l'**articolo 7, comma 5, lettera d), n. 1), del D.L. 76/2013**, che ha esteso le tutele introdotte dall'articolo 4, commi da 16 a 23, della L. 92/2012, ai lavoratori e alle lavoratrici con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, ovvero con contratti di associazione in partecipazione (di cui all'articolo 2549, secondo comma, c.c.).

Si ricorda, infine, che anche nella Legislatura in corso sono state presentate alcune proposte di legge volte alla regolamentazione delle cd. dimissioni in bianco. In particolare, è attualmente all'esame del Senato l'**A.S. 1409, approvato dalla Camera dei deputati**, in prima lettura, il 25 marzo 2014, di cui la Commissione Lavoro del Senato ha disposto l'abbinamento, ai fini della discussione, all'A.S. 1428 (cd. Jobs Act).

⁷⁵ **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati** è stato aggiunto, alla fine della lettera, il periodo "anche con riferimento al sistema dell'apprendimento permanente".

⁷⁶ Il modello di "Libretto formativo del cittadino" è stato approvato con D.M. 10 ottobre 2005.

- la promozione del principio di legalità ed il conferimento di priorità alle politiche intese a prevenire e scoraggiare il **lavoro sommerso**, ai sensi di alcune recenti risoluzioni del Parlamento europeo in materia (**lettera J**).

Di seguito si illustra brevemente il contenuto delle **risoluzioni del Parlamento europeo richiamate nel testo**.

Il Parlamento europeo il 9 ottobre 2008 ha approvato una specifica **risoluzione ((2008/2035(NI))** sul **rafforzamento della lotta al lavoro sommerso**. In particolare, il PE auspica l'adozione da parte dell'UE di una strategia specifica per la lotta contro il lavoro nero e la promozione dell'emersione del lavoro irregolare. Chiede anche incentivi, quali l'aumento dell'aliquota di reddito non imponibile e la riduzione dei costi non salariali e degli oneri amministrativi che gravano sulle PMI. Infine, invitando gli Stati membri ad esaminare la possibilità di introdurre salari minimi, sollecita sanzioni severe per i datori di lavoro che occupano manodopera in nero e misure per la tutela dei lavoratori migranti. Da ultimo, il PE auspica la promozione della libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri, dal momento che le limitazioni esistenti, ad avviso del PE, causano l'aumento del ricorso al lavoro sommerso e determinano squilibri territoriali.

Il 14 gennaio 2014, il Parlamento europeo ha approvato una **risoluzione ((2013/2112(INI))** sulla necessità di **incrementare il personale e le risorse necessarie per effettuare le ispezioni sul lavoro** negli Stati membri, al fine di contrastare il lavoro sommerso, quello autonomo fittizio e il dumping sociale. A tale proposito, il PE auspica il potenziamento della cooperazione transfrontaliera, creando una piattaforma europea per gli ispettori del lavoro dedicata alla questione del lavoro sommerso e volta ad identificare e monitorare le società di comodo e operazioni similari. Inoltre, il PE invita la Commissione a valutare l'opportunità di introdurre una tessera europea di previdenza sociale o altro analogo documento elettronico europeo, che sia assoggettato a norme rigorose in materia di protezione dei dati, e a condurre un progetto pilota relativo a un meccanismo europeo di allarme rapido che segnali i casi di lavoro sommerso. Nella risoluzione, infine, si ribadisce la necessità di istituire nuove misure comunitarie volte a combattere il *dumping* sociale.

Comma 7

(Delega al Governo in materia di rapporti di lavoro e attività ispettiva)

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**.

La delega va esercitata con uno o più decreti legislativi, di cui uno contenente un **testo organico semplificato** delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro, da adottare **entro 6 mesi**, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Altri aspetti procedurali per l'esercizio della delega, applicabili a tutte le deleghe previste dal provvedimento, sono definiti ai commi 10-14 (alla cui scheda si rinvia).

I principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega sono stabiliti dalle **lettere da a) ad i)**.

Per quanto concerne il **riordino delle forme contrattuali**, i principi e criteri direttivi a) ed h) prevedono:

- 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 (**lettera a)**);
- l'abrogazione di tutte le disposizioni che disciplinano le singole forme contrattuali, incompatibili con le disposizioni del **testo organico semplificato**, al fine di eliminare duplicazioni normative e difficoltà interpretative e applicative (**lettera h)**);

Le tipologie contrattuali in materia di lavoro: quadro normativo

Di seguito si fornisce un quadro della normativa vigente relativa alle principali forme contrattuali "flessibili" esistenti.

1. Il lavoro a progetto

Gli **articoli 61-69 del D.Lgs. 276/2003** hanno introdotto una specifica disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative, il lavoro a progetto, applicabile al solo settore

lavorativo privato, finalizzata a superare gli abusi che hanno condotto all'uso talvolta improprio di tale strumento contrattuale, per eludere la disciplina del rapporto di lavoro subordinato⁷⁷.

Con la nuova fattispecie del lavoro a progetto è stato previsto l'obbligo (articolo 61 del D.Lgs. 276/2003) di ricondurre i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ad uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso, determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con l'organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa.

L'articolo 1, commi 23-25, della L. 92/2012 (di riforma del mercato del lavoro) ha apportato importanti modifiche alla disciplina del lavoro a progetto.

In particolare, il nuovo testo dell'articolo 61 (ferma restando la disciplina degli agenti e rappresentanti di commercio, nonché le attività di vendita diretta di beni e servizi⁷⁸ realizzate attraverso *call center* "outbound", per le quali il ricorso ai contratti di collaborazione a progetto è consentito sulla base del corrispettivo definito dalla contrattazione collettiva nazionale di riferimento, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione, di cui all'articolo 409, n. 3, c.p.c.) consente che il contratto di lavoro a progetto sia riconducibile unicamente a progetti specifici (e non più anche a "programmi di lavoro o a fasi di questi ultimi", come previsto dalla normativa previgente), escludendo che il progetto possa consistere in una mera riproposizione dell'oggetto sociale del committente o nello svolgimento di compiti meramente esecutivi e ripetitivi (questi ultimi possono essere individuati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale)⁷⁹.

Inoltre, si prevede la prosecuzione automatica del progetto nel caso in cui questo riguardi l'attività di ricerca scientifica, a condizione che la stessa venga ampliata per temi connessi e/o prorogata nel tempo.

I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa instaurati **senza l'individuazione di uno specifico progetto**, programma di lavoro o fase di esso, sono considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto⁸⁰.

⁷⁷ Si tratta, secondo anche le intenzioni del "Libro Bianco", di una reazione a prassi affermatesi negli anni precedenti, allorché il ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa spesso ha nascosto rapporti di lavoro subordinato, al fine di eludere i conseguenti costi e le garanzie ad esso connesse. L'intenzione del legislatore non è stata solamente quella di proteggere il lavoratore, ma anche quella di limitare la distorsione della concorrenza tra imprese che sono determinate dall'utilizzo improprio delle collaborazioni e di garantire un incremento del gettito contributivo per l'I.N.P.S., a seguito dell'emersione del lavoro falsamente atipico.

⁷⁸ L'articolo 7, comma 2-bis, del D.L. 76/2013, con riferimento alle attività realizzate dai *call-center* "outbound" (escluse dall'ambito applicativo del lavoro a progetto ai sensi dell'articolo 61 del D.Lgs. 276/2003 e disciplinate dai contratti collettivi nazionali di riferimento), ha disposto, con una norma di interpretazione autentica, che l'espressione "vendita diretta di beni e di servizi" si interpreta nel senso di ricomprendere sia le attività di vendita diretta di beni, sia le attività di servizi.

⁷⁹ L'articolo 7, comma 2, lettere c) e d), e l'articolo 7, comma 2-bis, del D.L. 76/2013 hanno apportato alcune modifiche agli articoli 61 e 62 del D.Lgs. 276/2003. In particolare, con riferimento alle ipotesi in cui è vietato stipulare contratti a progetto, è stata modificata la norma che esclude il ricorso all'istituto del lavoro a progetto per lo svolgimento di "compiti meramente esecutivi o ripetitivi", riformulando la locuzione in forma congiuntiva "compiti meramente esecutivi e ripetitivi" (con l'effetto quindi di restringere l'ampiezza del divieto).

⁸⁰ Da tale previsione sono escluse le prestazioni meramente occasionali, cioè i rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare ovvero, nell'ambito dei

Tra gli elementi essenziali da indicare in **forma scritta** (sempre richiesta e non più soltanto ai fini della prova) deve esserci anche il risultato finale che si intende conseguire attraverso il contratto di lavoro a progetto.

Il **corrispettivo**, secondo quanto disposto dall'articolo 63 del D.Lgs. 276/2003 (come modificato dalla L. 92/2012) non può essere inferiore ai minimi stabiliti per ciascun settore di attività (eventualmente articolati per i relativi profili professionali tipici e in ogni caso sulla base dei minimi salariali applicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati), dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria (ovvero, su loro delega, ai livelli decentrati). In assenza di contrattazione collettiva specifica, il compenso non può essere inferiore, a parità di estensione temporale dell'attività oggetto della prestazione, alle retribuzioni minime previste dai contratti collettivi nazionali di categoria applicati nel settore di riferimento alle figure professionali il cui profilo di competenza e di esperienza sia analogo a quello del collaboratore a progetto (la formulazione previgente si limitava a richiedere che il compenso corrisposto ai collaboratori a progetto dovesse essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito, e deve tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto).

Ai sensi del successivo articolo 67 (anch'esso modificato dalla L. 92/2012), il lavoro a progetto si risolve al momento della realizzazione del progetto che ne costituisce l'oggetto. Le parti possono recedere prima della scadenza del termine per giusta causa, ed il committente può altresì recedere prima della scadenza del termine qualora siano emersi oggettivi profili di inidoneità professionale del collaboratore tali da rendere impossibile la realizzazione del progetto. Il collaboratore può recedere prima della scadenza del termine, dandone preavviso, nel caso in cui tale facoltà sia prevista nel contratto individuale di lavoro.

L'articolo 69 del D.Lgs. 276/2003 disciplina la **trasformazione del contratto a progetto**, prevedendo che nel caso in cui i rapporti di lavoro siano instaurati senza individuare uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso, siano considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato fin dalla data di costituzione del rapporto (comma 1). Al riguardo, l'articolo 1, comma 24, della L. 92/2012, dettando una norma di interpretazione autentica (con effetto, quindi, retroattivo) dell'articolo 69, comma 1, ha chiarito che tale disposizione si interpreta nel senso che l'individuazione di uno specifico progetto costituisce elemento essenziale di validità del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, la cui mancanza determina la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

In seguito alle modificazioni recate dalla L. 92/2012, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, vengono considerati rapporti di lavoro

servizi di cura e assistenza alla persona, non superiore a 240 ore, con lo stesso committente, salvo che il compenso complessivamente percepito nel medesimo anno solare sia superiore a 5.000 euro (articolo 61, comma 2), i quali sono regolamentati dall'apposita disciplina contenuta nello stesso provvedimento. Pertanto vengono fissati due criteri alternativi, uno correlato alla durata della prestazione nei confronti dello stesso committente, l'altro correlato all'ammontare del corrispettivo, che servono a distinguere le prestazioni meramente occasionali dalle collaborazioni coordinate e continuative vere e proprie, che vengono disciplinate dalle disposizioni sul lavoro a progetto. Sono altresì escluse dal campo di applicazione della disciplina del lavoro a progetto anche le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi.

subordinato, sin dalla data di costituzione del rapporto, nel caso in cui l'attività del collaboratore sia svolta con modalità analoghe rispetto a quella svolta dai lavoratori dipendenti dell'impresa committente (articolo 69, comma 2), fatte salve la prova contraria a carico del committente, nonché le prestazioni di elevata professionalità (le quali possono essere individuate dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale).

Qualora nel corso di un rapporto venga invece accertato dal giudice che lo stesso si configura come un contratto di lavoro subordinato per difetto del requisito dell'autonomia, esso si trasforma in un rapporto di lavoro subordinato corrispondente alla tipologia negoziale di fatto realizzatasi tra le parti.

Ulteriori disposizioni sull'istituto riguardano la possibilità, per il collaboratore a progetto, di svolgere **l'attività nei riguardi di più committenti**, anche se lo stesso non può svolgere attività concorrenziale nei confronti dei committenti stessi né può venire meno all'obbligo di riservatezza (articolo 64).

Lo stesso D.Lgs. 276/2003 ha individuato (articoli 65 e 66) alcuni **diritti del collaboratore a progetto**. In particolare (articolo 65), il collaboratore ha il diritto ad essere riconosciuto autore dell'invenzione eventualmente fatta nello svolgimento del rapporto. In ogni caso, i diritti e gli obblighi delle parti sono regolati da leggi speciali, comprese le disposizioni di cui all'articolo 12-*bis* della L. 633/1941. Il successivo articolo 66 disciplina ulteriori diritti del collaboratore a progetto. In particolare, si stabilisce che gravidanza, malattia ed infortunio non comportino estinzione del rapporto contrattuale, che rimane sospeso, senza erogazione del corrispettivo. In caso di gravidanza, inoltre, la durata del rapporto è prorogata di 180 giorni, salvo previsione contrattuale più favorevole. Inoltre, in caso di infortunio o malattia, salvo diversa previsione contrattuale, la sospensione del rapporto non comporta una proroga della durata del contratto, che si estingue alla scadenza. Il contratto si intende comunque risolto se la sospensione si protrae per un periodo superiore ad un sesto della durata stabilita nel contratto, se determinata, ovvero superiore a 30 giorni per i contratti a durata determinabile. Infine, ai rapporti che rientrano nel campo di applicazione del capo in esame si applicano specifiche norme, tra le quali si ricordano quelle sul processo del lavoro, sulla tutela della maternità per le lavoratrici iscritte alla gestione separata INPS, sulla sicurezza e igiene del lavoro, (di cui al D.Lgs. 81/2008), nonché le norme di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e quelle di cui all'articolo 51, comma 1, della L. 488/1999 (finanziaria 2002) .

E' stato previsto, poi, che nella riconduzione a un progetto, programma di lavoro o fase di esso delle collaborazioni coordinate e continuative, i diritti derivanti da un rapporto di lavoro già in essere possono essere oggetto di rinunzie o transazioni (articolo 68, così come modificato dal richiamato D.Lgs. 251/2004) tra le parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro, anche in deroga alle disposizioni sulle rinunce e transazioni che hanno per oggetto diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi concernenti le controversie individuali di lavoro, di cui all'articolo 2113 del codice civile.

Merita infine ricordare che l'articolo 2, commi 51-56, della L. 92/2012, disciplina, a decorrere dal 2013, una specifica **indennità una tantum** per i collaboratori coordinati e continuativi in regime di monocomittenza, iscritti in via esclusiva alla gestione pensionistica INPS separata e non titolari anche di reddito di lavoro autonomo, in quanto esclusi dall'ambito di applicazione della ASPI.

2. Il lavoro accessorio

Il lavoro accessorio è disciplinato dagli articoli da **70 a 74 del D.Lgs. 276/2003**.

Ai sensi dell'articolo 70, comma 1, **per prestazioni di lavoro accessorio si intendono tutte le attività lavorative**⁸¹ che diano complessivamente luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a **compensi non superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare** (annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente). Le prestazioni possono essere rese **in tutti i settori**, da parte di qualsiasi committente, con qualsiasi lavoratore (salvo alcuni limiti nel settore agricolo), mentre per quanto concerne le prestazioni rese nei confronti di imprenditori commerciali o professionisti (fermo restando il limite dei compensi fissato in linea generale a 5.000 euro annui), si prevede che le attività svolte a favore di ciascun committente non possono comunque superare i 2.000 euro annui.

La L. 92/2012 ha soppresso le discipline sperimentali (previste dalla normativa previgente fino al 31 dicembre 2012) che consentivano prestazioni di lavoro accessorio da parte di titolari di contratti di lavoro a tempo parziale nonché di percettori di prestazioni integrative del salario o sostegno al reddito, a condizione che fosse rispettato un limite massimo degli emolumenti ricevuti, pari a 3.000 euro per anno solare e che tali prestazioni fossero comunque compatibili con quanto disposto dall'articolo 19, comma 10, del D.L. 185/2008, il quale subordina il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito previsto dalla legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali, alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale.

Si ricorda, inoltre, che l'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 70 del D.Lgs. 276/2003 (aggiunto dall'articolo 46-*bis*, comma 1, lett. *d*), del D.L. 83/2012) ha disposto, per il 2013, che i percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito possano svolgere prestazioni di lavoro accessorio in tutti i settori produttivi (compresi gli enti locali, fermi restando i vincoli vigenti in materia di contenimento delle spese di personale) nel limite massimo di 3.000 euro di corrispettivo per anno solare (lettera *d*). L'INPS provvede a sottrarre dalla contribuzione figurativa, relativa alle prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito, gli accrediti contributivi derivanti dalle prestazioni di lavoro accessorio. Successivamente, l'articolo 8, comma 2-ter, del D.L. 150/2013 ha prorogato tale possibilità per il 2014.

L'articolo 72 disciplina le modalità di assolvimento dell'obbligo retributivo e contributivo connesso alle prestazioni, prevedendo che esso avvenga attraverso l'acquisto presso le rivendite autorizzate, da parte dei datori di lavoro, di uno o più *carte* di **buoni per prestazioni di lavoro accessorio** (cd. **voucher**), che garantiscono la retribuzione nonché la copertura previdenziale ed assicurativa, da consegnare al prestatore di lavoro accessorio. Il valore nominale dei buoni è fissato con specifico decreto, con il quale vengono anche stabiliti gli aggiornamenti periodici del valore stesso, ed è stabilito tenendo conto della media delle retribuzioni rilevate per le attività lavorative affini a quelle richiamate in precedenza, nonché del costo di gestione del servizio. Inoltre, i buoni devono essere orari, numerati progressivamente e datati; si prevede, quindi, che in sede di adozione del decreto ministeriale chiamato ad aggiornare periodicamente il valore

⁸¹ L'articolo 7, comma 2, lettera e), del D.L. 76/2013 **ha escluso** la condizione che disponeva che le prestazioni di lavoro accessorio **doessero avere "natura meramente occasionale"**.

nominale dei buoni, si dovrà tener conto delle “risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali”.

Attualmente il **valore nominale del buono**, fissato inizialmente con D.M. 30 settembre 2005 e confermato dal D.M. 12 marzo 2008⁸², è pari a **10 euro** e non è ricollegato ad una retribuzione minima oraria (nota INAIL n. 6464/2010).

Sempre riguardo alle caratteristiche dei buoni, la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 4/2013 ha sottolineato che, “considerata la natura preventiva della comunicazione sull’utilizzo del lavoro accessorio, al fine di consentire la massima flessibilità sia del *voucher* telematico, sia di quello cartaceo, il riferimento alla data non può che implicare che la stessa vada intesa come un arco temporale di utilizzo del *voucher* non superiore ai 30 giorni decorrenti dal suo acquisto”.

Il monitoraggio sui dati relativi ai *voucher* riscossi, venduti e sul numero dei lavoratori così retribuiti è effettuato dall’INPS.

Il prestatore di lavoro accessorio percepisce il proprio compenso presso il concessionario (individuato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con apposito decreto, con il quale sono anche regolamentati i criteri e le modalità per il versamento dei contributi e delle relative coperture assicurative e previdenziali), all’atto della restituzione dei buoni ricevuti dal beneficiario della prestazione di lavoro accessorio. Tale compenso è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio.

Spetta al concessionario provvedere al pagamento delle spettanze alla persona che presenta i buoni, registrandone i dati anagrafici e il codice fiscale, nonché effettuare il versamento per suo conto dei contributi per fini previdenziali alla Gestione separata INPS (in misura pari al 13% del valore nominale del buono, e per fini assicurativi contro gli infortuni all’INAIL (in misura pari al 7% del valore nominale del buono), trattenendo l’importo autorizzato dal decreto a titolo di rimborso spese.

L’articolo 72, comma 4, dispone l’adeguamento delle aliquote dei contributi previdenziali rispetto a quelle previste per gli iscritti alla Gestione separata dell’INPS, da rideterminare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Si ricorda che (nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 5425 del 2011) al lavoro accessorio non è applicabile il criterio generale di ripartizione del carico previdenziale tra committente e prestatore di lavoro, previsto dall’articolo 2, comma 30, della L. 335/1995, con la conseguenza che i contributi previdenziali, compresi nel valore nominale del *voucher*, sono a totale carico del committente.

Inoltre, si prevede che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto, possa stabilire specifiche condizioni, modalità e importi dei buoni orari, in “considerazione delle particolari e oggettive condizioni sociali di specifiche categorie di soggetti correlate allo stato di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o di fruizione di ammortizzatori sociali per i quali è prevista una contribuzione figurativa, utilizzati nell’ambito di progetti promossi da amministrazioni pubbliche (articolo 72, comma 4-*bis*⁸³).

⁸² Tale D.M. ha anche annullato i DD.MM. 30 settembre 2005 e 1° marzo 2006 (modificativo ed integrativo del D.M. 30 settembre 2005).

⁸³ Tale comma, aggiunto dall’articolo 1-bis, comma 1, lettera f), del D.L. 35/2005, è stato da ultimo così modificato dall’articolo 7, comma 2, lettera f), del D.L. 76/2013, che contestualmente ha anche soppresso la previsione (contenuta nel testo originario) che, nell’ambito dell’impresa familiare (di cui all’articolo 230-bis c.c.), trovasse applicazione la normale disciplina contributiva e assicurativa del lavoro subordinato.

Come specificato nella circolare INPS n. 88/2009 (e successivamente confermato dalla circolare INPS n. 17/2010 e dalla circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 4 del 18 gennaio 2013), le prestazioni accessorie devono essere svolte direttamente a favore dell'utilizzatore della prestazione, senza il tramite di intermediari. Pertanto, è da ritenersi escluso che un'impresa possa utilizzare lavoratori per svolgere prestazioni a favore di terzi, come nel caso dell'appalto o della somministrazione di lavoro.

Infine, ulteriori disposizioni in materia sono state recate dall'articolo 9, comma 2, del D.L. 76/2013, il quale, apportando modifiche all'articolo 9, comma 28, quarto periodo, del D.L. 78/2010, ha escluso la spesa sostenuta dagli enti locali per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio dai vincoli alla spesa di personale. Dunque, tale tipologia di spesa viene sottratta, a decorrere dall'anno 2013, dal limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2011.

3. La somministrazione di lavoro

Il **contratto di somministrazione di lavoro**, introdotto dal D.Lgs. 276/2003 (articoli 20 e ss.), può essere concluso da ogni soggetto (utilizzatore) che si rivolga ad altro soggetto (somministratore) a ciò autorizzato dal Ministero del lavoro.

Il contratto di somministrazione in sostanza sostituisce il contratto di fornitura di lavoro interinale (la cui disciplina viene contestualmente abrogata). Pertanto, le agenzie di somministrazione hanno preso il posto delle vecchie agenzie di lavoro temporaneo.

La normativa previgente alla L. 247/2007 prevedeva che il contratto di somministrazione potesse essere concluso **a termine o a tempo indeterminato**.

La **somministrazione a tempo indeterminato**, abrogata dall'articolo 1, comma 46, della L. 247/2007 e reintrodotta dall'articolo 2, comma 143, della L. 191/2009 (attraverso l'abrogazione del richiamato comma 46) è uno strumento contrattuale inedito per l'Italia, ma molto diffuso negli Stati Uniti fin dai primi anni '80. Con tale istituto sostanzialmente si introduceva anche nell'ordinamento italiano il cosiddetto *leasing* di manodopera (*staff leasing*), grazie al quale le aziende potevano "affittare" la forza-lavoro anche a tempo indeterminato e non solo a termine. Invece, con il contratto di fornitura di lavoro interinale di cui alla L. 196/1997, l'impresa fornitrice metteva a disposizione dell'impresa utilizzatrice un lavoratore solamente per esigenze lavorative di carattere temporaneo.

Si consideri tuttavia che l'articolo 20, comma 3, del D.Lgs. 276/2003 ha previsto una tassativa elencazione delle attività per le quali è legittima la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, in presenza di ragioni di carattere tecnico, organizzativo o produttivo. Si tratta in particolare delle seguenti attività:

- servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, compresa la progettazione e manutenzione di reti intranet e extranet, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di software applicativo, caricamento dati;
- servizi di pulizia, custodia, portineria;
- servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci;
- gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato;
- attività di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del personale, ricerca e selezione del personale;
- attività di *marketing*, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale;

- gestione di *call-center*, nonché avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle aree Obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 del 21 giugno 1999 del Consiglio, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali;
- costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa;
- in tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative;
- in tutti i settori produttivi, pubblici e privati, per l'esecuzione di servizi di cura e assistenza alla persona e di sostegno alla famiglia;
- in tutti i settori produttivi, in caso di utilizzo da parte del somministratore di uno o più lavoratori assunti con contratto di apprendistato.

Nel caso della **somministrazione a tempo determinato**, invece, viene superata la precedente impostazione restrittiva che rendeva possibile la fornitura di lavoro temporaneo solamente nei casi previsti tassativamente dalla legge o dalla contrattazione collettiva. Pertanto la somministrazione di lavoro a tempo determinato è ammessa ogniqualvolta ricorrano ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore. Si affida alla contrattazione collettiva il compito dell'eventuale individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato.

L'articolo 20, comma 5, inoltre, elenca una serie di fattispecie nelle quali è **vietata** l'utilizzazione del contratto di somministrazione:

- nel caso di sostituzione di lavoratori in sciopero;
- salva diversa previsione degli accordi sindacali, nel caso di unità produttive che nei sei mesi precedenti abbiano effettuato licenziamenti collettivi⁸⁴, che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione⁸⁵. Salva diversa disposizione degli accordi sindacali, tale divieto opera altresì presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti;
 - o presso cui sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione di orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori con analoghe mansioni;
 - nel caso di aziende che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi degli articoli 28 e ss. del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81⁸⁶.

Il successivo comma 5-*bis* ha disposto la non applicazione, qualora il contratto di somministrazione preveda l'utilizzo di lavoratori in mobilità, assunti dal somministratore

⁸⁴ La norma fa riferimento agli artt. 4 e 24 della L. 223/1991, "Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro".

⁸⁵ a meno che tale contratto sia stipulato per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti ovvero sia concluso ai sensi dell' articolo 8, comma 2, della L. 223/1991 (possibilità per i lavoratori in mobilità di essere assunti con contratto di lavoro a termine di durata non superiore a 12 mesi), ovvero abbia una durata iniziale non superiore a 3 mesi.

⁸⁶ "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

con contratto di lavoro a termine di durata non superiore a 12 mesi, delle condizioni di ammissibilità e dei limiti previsti per il contratto di somministrazione a tempo indeterminato e a tempo determinato. Inoltre, è stato previsto che ai richiamati contratti di lavoro a termine di durata non superiore a 12 mesi, stipulati dal somministratore con i lavoratori in mobilità, si applichi il beneficio contributivo di cui all'art. 8, comma 2, della L. 223/1991 (quota di contribuzione a carico del datore di lavoro pari a quella prevista per gli apprendisti).

Il successivo articolo 21 dispone che il contratto di somministrazione deve essere concluso in forma scritta (*ad substantiam*) e deve contenere una serie di elementi (per esempio, numero dei lavoratori interessati e loro mansioni, durata, motivi di interesse aziendale, luogo, orario e trattamento economico, assunzione reciproca degli obblighi contrattuali). La mancanza della forma scritta o la mancata indicazione di alcuni elementi essenziali determina la nullità del contratto di somministrazione, con la conseguenza che i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore.

Per quanto concerne in generale il rapporto di lavoro tra somministratore e prestatore, per i contratti di lavoro a tempo indeterminato, l'articolo 22 conferma l'applicazione della disciplina civilistica e delle leggi speciali vigenti, mentre per i contratti di lavoro a tempo determinato si applicano le disposizioni del D.Lgs. 368 del 2001 in materia di lavoro a tempo determinato.

Nell'ipotesi di somministrazione a tempo determinato, nel caso in cui il prestatore sia stato assunto dall'agenzia di somministrazione con contratto stipulato a tempo indeterminato, nel medesimo è precisato l'ammontare dell'indennità mensile di disponibilità, corrisposta dal somministratore per i periodi in cui il lavoratore rimane in attesa di assegnazione. La misura di tale indennità è fissata dal contratto collettivo e comunque non può essere inferiore alla misura prevista con decreto ministeriale. Si precisa che l'indennità di disponibilità è esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo (quindi non concorre alla determinazione della tredicesima mensilità o al trattamento di fine rapporto).

All'articolo 23, oltre a prevedersi un obbligo in solido tra somministratore ed utilizzatore per quanto riguarda la corresponsione ai lavoratori dei trattamenti retributivi e dei contributi previdenziali, si prevedono alcune tutele per i lavoratori dal punto di vista economico e retributivo (condizioni di base di occupazione e d'occupazione non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore), della sicurezza sul lavoro (per l'intero periodo di missione del lavoratore presso il soggetto utilizzatore) e dell'esercizio del potere disciplinare riservato al somministratore. E' previsto altresì il diritto⁸⁷, per i lavoratori dipendenti dal somministratore, all'informazione sui posti vacanti a tempo indeterminato, al fine delle pari opportunità per ricoprire tali posti con gli altri dipendenti.

L'articolo 24 dispone che ai lavoratori delle imprese di somministrazione si applicano i diritti sindacali di cui allo Statuto dei lavoratori, alla stregua di tutti i lavoratori subordinati a tempo indeterminato. Il lavoratore può esercitare liberamente, anche presso l'utilizzatore, le libertà sindacali e può partecipare alle assemblee del personale dipendente delle imprese utilizzatrici.

⁸⁷ Ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b)m, del D.Lgs. 24/2012, che ha inserito il comma 7-bis all'articolo 23 del D.Lgs. 276/2003.

Ai lavoratori che dipendono da uno stesso somministratore ma lavorano presso diversi utilizzatori compete uno specifico diritto di riunione secondo la normativa vigente, con le modalità stabilite dalla contrattazione.

Inoltre l'utilizzatore è tenuto a comunicare alle rappresentanze sindacali aziendali il numero e i motivi dei contratti di somministrazione conclusi, la durata degli stessi, il numero e la qualifica dei lavoratori interessati. In mancanza delle r.s.a. tale comunicazione va indirizzata alle associazioni territoriali di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano sindacale.

L'articolo 25 pone a carico del somministratore il versamento degli oneri contributivi (previdenziali ed assistenziali), nonché quelli relativi all'assicurazione contro gli infortuni. A tal fine il somministratore viene inquadrato nel settore terziario, tranne nel caso in cui i lavoratori prestino la loro opera nel settore agricolo o nel lavoro domestico dove sono applicate le discipline di settore.

Per quanto concerne la responsabilità civile per i danni arrecati a terzi nell'esercizio dell'attività lavorativa, ai sensi dell'articolo 2049 del c.c., l'articolo 26 precisa che ne risponde il soggetto utilizzatore, poiché esercita nel concreto il potere direttivo nei confronti del lavoratore.

In caso di somministrazione irregolare di lavoro, ovvero quando non siano state rispettate le condizioni per la stipula del contratto di somministrazione (*cf.* articolo 20) o non siano state indicati alcuni elementi che configurano il rapporto di lavoro, l'articolo 27 stabilisce che il lavoratore possa adire le vie legali per richiedere l'instaurazione di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore con decorrenza fin dall'inizio della somministrazione. Il giudizio dovrà riguardare solo l'accertamento della irregolarità del contratto, senza entrare nel merito delle scelte organizzative o produttive.

Nell'eventualità di somministrazione di lavoro fraudolenta con l'intento di eludere disposizioni legislative o contrattuali inderogabili, l'articolo 28 prevede – oltre alle sanzioni pecuniarie indicate all'articolo 18 del D.Lgs. 276/2003 – l'irrogazione di una sanzione pecuniaria di 20 euro, a carico sia del somministratore sia dell'utilizzatore, per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione.

Si ricorda, infine, che il **comma 39 dell'articolo 2 della L. 92/2012** aveva commisurato l'aliquota contributiva a carico dei soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro alla retribuzione dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione (pari al 2,6%), mentre lasciava immutata la corrispondente aliquota (pari al 4%) relativa ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato.

Si evidenzia, inoltre, che la contribuzione in oggetto è destinata ai fondi bilaterali costituiti dalle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro, ai fini dello svolgimento di iniziative e dell'erogazione di interventi in favore dei lavoratori assunti per prestazioni di lavoro in somministrazione.

Successivamente, l'articolo 1, comma 136, della L. 147/2013 comma 136, ha soppresso la richiamata riduzione, prevista dal richiamato comma 39, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, dal 4% al 2,6%, della misura della citata aliquota contributiva.

Da ultimo, l'articolo 1 del D.L. 34/2014 contiene disposizioni in materia di contratti a tempo determinato (c.d. lavoro a termine) e somministrazione di lavoro a tempo determinato, con l'obiettivo di facilitare il ricorso a tali tipologie contrattuali. A tal fine, la disposizione modifica in più parti il D.Lgs. 368/2001 e il D.Lgs. 276/2003 (così come già modificati dalla L. 92/2012), prevedendo, in primo luogo, l'innalzamento da 1 a 3 anni, comprensivi di un massimo di 5 proroghe della durata del rapporto a tempo determinato

(anche in somministrazione) che non necessiti dell'indicazione della causale per la sua stipulazione (c.d. acausalità).

4. Il lavoro intermittente

L'art. 1, comma 21, della L. 92/2012 ha modificato il campo di applicazione del lavoro intermittente eliminando la possibilità - prima ammessa - di ricorrervi nei c.d. periodi predeterminati di cui all'art. 37 del D.Lgs. n. 276/2003 (ovvero durante il fine settimana, nei periodi estivi, o di vacanze natalizie e pasquali) e in relazione alle prestazioni rese da soggetti con meno di 25 anni di età ovvero da lavoratori con più di 45 anni di età, anche pensionati. Il contratto di lavoro intermittente può essere oggi concluso:

- per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo e saltuario secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero per periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno (art. 34, comma 1, D.Lgs. 276/2003);

- con soggetti con più di 55 anni di età e con soggetti con meno di 24 anni di età, fermo restando che le prestazioni contrattuali devono essere svolte entro il venticinquesimo anno di età (art. 34, comma 2, D.Lgs. 276/2003).

In ogni caso, è stabilito un **limite di 400 giornate** annue di lavoro effettivo nell'arco di 3 anni solari, riferito a ciascun lavoratore con il medesimo datore di lavoro, superato il quale il rapporto si trasforma in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato (ai sensi dell'articolo 34, comma 3, si computano solo le giornate prestate successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge); restano esclusi da tale limite i settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo.

In relazione alla causale di cui all'articolo 34, comma 1, D.Lgs. 276/2003, il Ministero del lavoro con la circolare n. 20/2012, ritiene demandata alla contrattazione collettiva anche l'individuazione dei c.d. "periodi predeterminati". Tali periodi si devono collocare nel cd. contenitore/anno, pertanto, non risulta possibile prevedere che il periodo predeterminato sia riferito all'intero anno, ma occorre una precisa delimitazione temporale. Diversamente, i rapporti instaurati si intendono a tempo indeterminato (C.M. n. 7258/2013).

Invece, per la causale ex articolo 34, comma 2, D.Lgs. 276/2003, la L. 92/2012 ha delimitato diversamente, rispetto alla previgente disciplina, anche la causale soggettiva che consente il ricorso al lavoro intermittente. Infatti ora è previsto, ai fini della stipulazione del contratto, che il lavoratore:

- non abbia compiuto i 24 anni (quindi abbia al massimo 23 anni e 364 giorni);
- oppure abbia più di 55 anni (quindi almeno 55 anni e quindi possono essere anche pensionati).

La modifica al campo di applicazione del lavoro intermittente ha suggerito anche l'introduzione di una disciplina transitoria, ai sensi della quale i contratti di lavoro intermittente già sottoscritti alla data di entrata in vigore della L. 92/2012 (18 luglio 2012), che non siano compatibili con le nuove disposizioni cessano di produrre effetti decorsi 12 mesi dalla sua entrata in vigore (pertanto dal 18 luglio 2013). Tale termine (ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera a), n. 2) del D.L. 76/2013) è stato da ultimo prorogato al 1° gennaio 2014.

Va in ogni caso ricordato che, ai sensi dell'art. 40 del D.Lgs. 276/2003, in assenza di una regolamentazione da parte della contrattazione collettiva, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua in via provvisoria e con proprio decreto i casi in cui è ammissibile il ricorso al lavoro intermittente (INAIL circ. n. 64/2012).

Il Ministro del lavoro con il D.M. 23 ottobre 2004 ha indicato nelle occupazioni che richiedono un lavoro discontinuo elencate nella tabella approvata con R.D. 2657/1923 le ipotesi oggettive per le quali in via provvisoriamente sostitutiva della contrattazione collettiva è possibile stipulare i contratti di lavoro intermittente.

L'art. 34, comma 3, D.Lgs. 276/2003 elenca tassativamente i casi nei quali non è possibile la stipulazione del contratto a chiamata.

In particolare è vietato il ricorso al lavoro intermittente:

- per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;
- salva diversa disposizione degli accordi sindacali, presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della L. 223/1991, che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro a chiamata ovvero presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto a chiamata;

- da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi.

In caso di assenza delle condizioni legittimanti la stipulazione del contratto (v. *supra*), nonché in caso di violazione dei divieti indicati dall'art. 34, comma 3, del D.Lgs. 276/2003, i rapporti di lavoro saranno considerati a tempo pieno e indeterminato (C.M. n. 20/2012; INAIL circ. n. 64/2012).

Ai fini della applicazione di normative di legge, il prestatore di lavoro intermittente è computato nell'organico dell'impresa in proporzione all'orario di lavoro effettivamente svolto nell'arco di ciascun semestre (articolo 39 del D.Lgs. 276/2003).

Si ricorda che non è previsto alcun divieto per quanto riguarda la stipulazione di più contratti di lavoro intermittente con datori di lavoro differenti.

Nulla vieta, inoltre, l'ammissibilità di porre in essere un contratto intermittente e altre differenti tipologie contrattuali a patto che siano tra loro compatibili e che non risultino di ostacolo con i vari impegni negoziali assunti dalle parti (C.M. n. 4/2005).

5. Il lavoro ripartito (*Job sharing*)

Il **lavoro ripartito** (detto anche condiviso, o *job sharing*), sulla base di quanto disposto dall'articolo 41 del D.Lgs. 276/2003, è un contratto di lavoro attraverso il quale due lavoratori assumono in solido, dando vita ad un vincolo di solidarietà, l'adempimento di un'unica ed identica obbligazione lavorativa.

Ferma restando una diversa intesa tra le parti contraenti, ciascun lavoratore è responsabile direttamente e personalmente dell'intera obbligazione, conseguentemente il datore di lavoro può chiedere l'intero adempimento della prestazione ad uno o ad entrambi. Inoltre, salvo patto contrario tra le parti, i lavoratori hanno la facoltà di determinare discrezionalmente e in qualsiasi momento sostituzioni tra di loro, nonché di modificare consensualmente la collocazione temporale dell'orario di lavoro (in quest'ultimo caso il rischio della impossibilità della prestazione per fatti attinenti a uno dei coobbligati è posta in capo all'altro obbligato), mentre sono vietate, salvo previo consenso del datore di lavoro, eventuali sostituzioni da parte di terzi.

Salvo diversa intesa tra le parti, le dimissioni o il licenziamento di uno dei lavoratori coobbligati comportano l'estinzione dell'intero vincolo contrattuale. A meno che, su richiesta del datore di lavoro, l'altro coobbligato si renda disponibile ad adempiere, in tutto o in parte, l'obbligazione lavorativa, trasformando così il contratto di lavoro ripartito in un normale contratto di lavoro subordinato.

Salvo diversa intesa tra le parti, l'impedimento di entrambi i lavoratori coobbligati è disciplinato in base all'articolo 1256 del Codice civile, che enuncia i criteri che regolano l'impossibilità definitiva e/o temporanea della prestazione⁸⁸.

6. L'associazione in partecipazione

Il contratto di **associazione in partecipazione**, regolato dagli articoli 2549 – 2554 del codice civile, è il contratto in base al quale l'associante (imprenditore) attribuisce all'associato una partecipazione agli utili della sua impresa (o di uno o più affari), verso il corrispettivo di un determinato apporto che può consistere nel versamento di capitale o nell'esecuzione di un'attività lavorativa.

Recentemente, l'**articolo 1, commi da 28 a 31, della L. 92/2012**, ha introdotto alcune modifiche al contratto di associazione in partecipazione qualora l'apporto dell'associato preveda anche una prestazione di lavoro (solo lavoro o capitale e lavoro).

Il numero degli associati non può essere superiore a tre, indipendentemente dal numero degli associanti (salvo si tratti di soggetti legati all'associante da rapporto coniugale, di parentela entro il terzo grado o di affinità entro il secondo). La violazione di tale limite comporta che il rapporto associativo viene considerato rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Le caratteristiche fondamentali del contratto di associazione in partecipazione si possono riassumere:

- nella gestione dell'impresa o dell'affare da parte dell'associante;
- nella partecipazione agli utili dell'impresa, se presenti, da parte dell'associato;
- nell'assunzione del rischio di impresa da parte dell'associato (diritto agli utili solo se prodotti, responsabilità per le perdite non oltre il valore apportato);
- diritto al rendiconto dell'affare o al rendiconto annuale di gestione da parte dell'associato.

Nel contratto di associazione in partecipazione con apporto di lavoro, la prestazione lavorativa dell'associato si realizza secondo i canoni del lavoro autonomo, per cui è l'apporto lavorativo dell'associato si attua in assenza di vincolo di subordinazione nei confronti dell'associante, al quale competerà solo un potere generico di coordinamento dell'attività dell'associato (e non già il potere gerarchico e disciplinare tipico del rapporto di lavoro subordinato)

Inoltre, secondo la previsione di cui **all'articolo 1, comma 30, della L. 92/2012**, si **presumono**, salvo prova contraria, **rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato** i contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro realizzati senza che:

- vi sia stata un'effettiva partecipazione dell'associato agli utili d'impresa;
- non sia stato consegnato il rendiconto annuale di gestione all'associato;
- l'apporto dell'associato non sia connotato da competenze teoriche di grado elevato ovvero da capacità tecnico - pratiche acquisite da precedenti rilevanti esperienze.

⁸⁸ Sulla base dell'art. 1256 c.c. l'obbligazione si estingue quando, per una causa non imputabile al debitore, la prestazione diventa impossibile. Se l'impossibilità è solo temporanea, il debitore, finché essa perdura, non è responsabile del ritardo nell'adempimento. Tuttavia l'obbligazione si estingue se l'impossibilità perdura fino a quando, in relazione al titolo dell'obbligazione o alla natura dell'oggetto, il debitore non può più essere ritenuto obbligato a eseguire la prestazione o il creditore non ha più interesse a conseguirla.

Al fine di prevenire contenziosi è prevista la possibilità di certificare il contratto di associazione in partecipazione secondo la procedura volontaria indicata negli articoli 76 – 81 del D.Lgs. 276/2003.

I contratti di associazione in partecipazione in essere alla data del 18 luglio 2012 (data di entrata in vigore della L. 92/2012) e certificati mantengono validità fino alla loro cessazione.

Da ultimo, in materia è intervenuto il **D.L. 76/2013**.

Più specificamente, l'**articolo 7, comma 5**, del D.L. 76/2013 ha esteso a tale forma contrattuale le tutele (introdotte dall'articolo 4, commi da 16 a 23, della L. 92/2012) in materia di contrasto del fenomeno delle cosiddette "dimissioni in bianco". Lo stesso comma, inoltre, ha escluso dall'ambito applicativo della sanzione (consistente nella trasformazione del rapporto in contratto a tempo indeterminato) per violazione del numero massimo di associati (tre) in una medesima attività, gli associati nell'ambito di imprese mutualistiche individuati mediante elezione dell'assemblea (il cui contratto sia comunque certificato dagli appositi organismi di certificazione), nonché i rapporti tra produttori e artisti, interpreti ed esecutori, volto alla realizzazione di registrazioni (sonore, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento).

Il successivo **articolo 7-bis** del D.L. 76/2013 ha invece introdotto un procedimento per la stabilizzazione degli associati in partecipazione con apporto di lavoro.

La stabilizzazione avviene sulla base di contratti collettivi stipulati dai datori di lavoro (anche assistiti dalla propria organizzazione di categoria) con le organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e si attua mediante la stipula, tra il 1° giugno 2013 e il 31 marzo 2014⁸⁹, di contratti di lavoro a tempo indeterminato (anche di apprendistato) con i soggetti in precedenza associati in partecipazione.

A fronte dell'assunzione, il lavoratore è tenuto a sottoscrivere un atto di conciliazione riguardante la pregressa associazione in partecipazione (che vale come sanatoria di tutti i contenziosi eventualmente in atto), mentre il datore di lavoro deve versare (alla gestione separata INPS di cui all'articolo 2, comma 26, della L. 335/1995) un contributo straordinario integrativo pari al 5% della quota di contribuzione a carico degli associati, per un periodo massimo di 6 mesi.

I nuovi contratti, gli atti di conciliazione e l'attestazione dell'avvenuto versamento del contributo straordinario, devono essere depositati dai datori di lavoro, entro il 31 luglio 2014⁹⁰, presso le sedi competenti dell'INPS, il quale trasmette alle Direzioni territoriali del lavoro gli esiti delle conseguenti verifiche.

Il buon esito delle verifiche comporta l'estinzione degli illeciti relativi ai pregressi rapporti di associazione in partecipazione e tirocinio.

- promuovere, in coerenza con le indicazioni europee⁹¹, il **contratto a tempo indeterminato come forma comune⁹² di contratto di lavoro** rendendolo

⁸⁹ Termine così prorogato dall'articolo 1, comma 133, della L. 147/2013.

⁹⁰ Termine così prorogato dall'articolo 1, comma 133, della L. 147/2013.

⁹¹ La configurazione a livello europeo del contratto a tempo indeterminato come forma comune dei rapporti di lavoro è contenuta principalmente nella **Direttiva 1999/70/CE** del 28 giugno 1999, che recepisce l'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato intervenuto tra CES (Confederazione europea dei sindacati), UNICE (Unione delle confederazioni europee dell'Industria e dei datori di lavoro) e CEEP (Associazione europea delle imprese partecipate dal pubblico e di interesse economico generale). Al punto 6 delle Considerazioni generali dell'Accordo le parti affermano esplicitamente che "i contratti di lavoro a tempo indeterminato

più conveniente rispetto agli altri tipi di contratto in termini di oneri diretti e indiretti (**lettera b**);

Le aliquote contributive: quadro di sintesi

Attualmente, l'aliquota contributiva per il **Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti** (FPLD) è pari al **33%**.

Una diversa distribuzione delle aliquote contributive si ha per i soggetti iscritti alla **Gestione separata INPS** ex articolo 2, comma 26, della L. 335/1995⁹³. Tale gestione presenta, per effetto delle norme succedutesi nel tempo, differenti aliquote (in primo luogo a seconda se gli iscritti risultino iscritti o meno presso altre forme obbligatorie previdenziali). Inoltre, è stato previsto un innalzamento delle aliquote in un determinato periodo temporale per entrambi i gruppi di iscritti, con lo scopo di avvicinarne il livello a quello previsto per i lavoratori dipendenti.

Più specificamente, l'articolo 1, comma 79, della L. 247/2007⁹⁴, prevede:

- per i **lavoratori iscritti ad altre forme obbligatorie previdenziali**, un'aliquota del 20% per il 2013, del 22% per il 2014, del 23,5% per il 2015 e del 24% a decorrere dall'anno 2016.
- per i **lavoratori non iscritti ad altre forme previdenziali**, un'aliquota del 28%⁹⁵ per il 2014, del 30% per il 2015, del 31% per il 2016, del 32% per il 2017 e del **33% a decorrere dal 2018** (di fatto parificandola a quella dei lavoratori dipendenti).

rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro e contribuiscono alla qualità della vita dei lavoratori interessati e a migliorare il rendimento". Tale affermazione è riportata anche dall'articolo 1, comma 01, del D.Lgs. 368/2001 (così come modificato, da ultimo, dall'art. 1, c. 9, lett. a), della L. 92/2012) di recepimento della direttiva richiamata dove si legge che "il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro".

⁹² Nel corso dell'**esame in sede referente in XI Commissione**, l'espressione "forma privilegiata", presente nel testo trasmesso dal Senato, è stata sostituita da "forma comune".

⁹³ L'articolo 2, commi 26-33, della L. 335/1995 (cd. Legge Dini), ha previsto l'estensione dell'Assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti ad alcune categorie di lavoratori autonomi o parasubordinati la cui attività non risultava coperta da assicurazione previdenziale. In seguito a numerosi interventi legislativi; risultano attualmente iscritti alla gestione i seguenti prestatori di lavoro: professionisti (cioè i soggetti che percepiscono redditi che derivano, come disposto dall'articolo 53 del T.U.I.R. 1986, dall'esercizio per professione abituale, anche se non esclusiva, di attività di lavoro autonomo; collaboratori coordinati e continuativi (rientrano ad esempio in tale fattispecie gli amministratori, sindaci o revisori di società, associazioni ed altri enti, i membri di commissione e collegi, i soggetti che collaborano a giornali, riviste, enciclopedie e simili, tranne i casi in cui si rientri nel diritto d'autore, collaboratori nel settore sanitario e ospedaliero), gli amministratori di condominio); il socio amministratore di società commerciale (nella forma di S.r.l.); venditori porta a porta; titolari di borse di studio; pensionati (ove svolgano attività professionale); medici in formazione specialistica; lavoratori dipendenti (sia privati che pubblici, che percepiscono compensi che non siano già assoggettati a contribuzione previdenziale obbligatoria); guide turistiche; volontari del Servizio civile nazionale; lavoratori autonomi occasionali; lavoratori a progetto; collaboratori delle pubbliche amministrazioni (coordinati e continuativi, a progetto, ex LSU con contratti di collaborazione, dottorandi, assegnisti di ricerca, medici specializzandi, lavoratori autonomi occasionali); associati in partecipazione; spedizionieri doganali; lavoratori occasionali di tipo accessorio; specifiche categorie di lavoratori degli organismi sportivi dilettantistici.

⁹⁴ Nel testo risultante dopo le modifiche apportate, da ultimi, dall'articolo 2, comma 57, della L. 92/2012, dall'articolo 46-bis, comma 1, lettera g), del D.L. 83/2012 e dall'articolo 1, commi 491 e 744, della L. 147/2013.

Infine, per particolari categorie di contratti, come l'**apprendistato**, sono previste aliquote contributive agevolate. In via generale la contribuzione dovuta dai datori di lavoro per gli apprendisti artigiani e non artigiani è pari al 10% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali (ai sensi dell'articolo 1, comma 773, della L. 296/2006)⁹⁶. Specifiche riduzioni, inoltre, sono previste per i datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a 9. In tali casi, limitatamente ai contratti di apprendistato, l'aliquota complessiva a carico dei datori di lavoro, è pari: all'1,50% per i periodi contributivi maturati nel primo anno di contratto (riduzione di 8,5 punti percentuali); al 3%, per i periodi contributivi maturati nel secondo anno di contratto (riduzione di 7 punti percentuali); per i periodi contributivi maturati negli anni di contratto successivi al secondo, la contribuzione è dovuta nella misura del 10%⁹⁷. Si ricorda, infine, che l'articolo 22 della L. 183/2011 ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, per i contratti di apprendistato stipulati successivamente alla medesima data ed entro il 31 dicembre 2016, venga riconosciuto ai datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a 9, uno sgravio contributivo del 100% con riferimento alla contribuzione dovuta, per i periodi contributivi maturati nei primi 3 anni di contratto (ferma restando l'aliquota del 10% per i periodi contributivi maturati negli anni di contratto successivi al terzo)⁹⁸.

Deduzioni IRAP

La legge di stabilità 2014 ha disposto l'applicazione a **regime** delle **deduzioni IRAP per l'incremento di base occupazionale** (articolo 1, comma 132, della L. 147/2013). In particolare, viene prevista la possibilità, per i soggetti passivi IRAP, di dedurre il costo del personale, ove stipulino contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato ad incremento d'organico a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014.

Si segnala, inoltre, che l'**articolo 19 (commi 13 e 14)** del **D.L. 91/2014** consente, per i produttori agricoli che rientrano nell'ambito di applicazione dell'IRAP, di dedurre dalla base imponibile del medesimo tributo le spese riferite ai lavoratori agricoli dipendenti a tempo determinato.

⁹⁵ Si ricorda che per gli iscritti che non siano pensionati o che non risultino già assicurati ad altra forma previdenziale obbligatoria è prevista un'ulteriore aliquota contributiva (istituita dall'articolo 59, comma 16, della L. 449/1997), per il finanziamento dell'onere derivante dall'estensione agli stessi della tutela relativa alla maternità, agli assegni per il nucleo familiare, alla degenza ospedaliera, alla malattia ed al congedo parentale. Tale aliquota contributiva aggiuntiva, inizialmente stabilita nella misura dello 0,50%, a far data dal 7 novembre 2007 è pari allo 0,72%. Quindi, per i soggetti richiamati nel 2014 l'aliquota è pari al 28,72% (cfr. anche la circolare INPS n. 8/2014).

Inoltre, l'articolo 1, comma 744, della L. 147/2013 ha previsto che per i lavoratori autonomi, titolari di posizione fiscale ai fini dell'I.V.A. (liberi professionisti), iscritti in via esclusiva alla gestione separata, per l'anno 2014 l'aliquota contributiva rimanesse fissata al 27%. Per tali soggetti, quindi, l'aliquota è pari al 27,72% (cfr. anche la circolare INPS n. 8/2014).

⁹⁶ Tale aliquota è comprensiva della quota INAIL (pari allo 0,30%), nonché della quota malattia ed è così ripartita fra le gestioni previdenziali interessate: FPLD 9,01%; CUAF 0,11%; malattia 0,53%; maternità 0,05%; INAIL 0,30% (Ministero del lavoro, comunicato 13 luglio 2007; circolare INAIL n. 27/2013).

⁹⁷ La contribuzione a carico degli apprendisti è, invece, pari al 5,84%, considerando l'aumento dello 0,30% previsto, dal 1° gennaio 2007, dall'articolo 1, comma 769, della L. 296/2006.

⁹⁸ Tale sgravio è riconosciuto se conforme alla disciplina comunitaria degli aiuti "de minimis" (di cui al Regolamento UE n. 1407/2013, cfr. anche la circolare INPS n. 15/2014).

Più in generale in materia di agevolazioni IRAP, si ricorda che già l'**articolo 2 del D.L. 201/2011** aveva reso integralmente deducibile **ai fini delle imposte dirette (IRES e IRPEF)**, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2012, **la quota di IRAP dovuta relativa al costo del lavoro**. Il medesimo provvedimento ha altresì incrementato le agevolazioni IRAP per l'assunzione di lavoratrici e giovani di età inferiore ai 35 anni. Di segno analogo è l'intervento recato con la legge di stabilità 2013 (**articolo 1, commi 484 e 485 della L. 228/2012**), che ha modificato la disciplina delle **deduzioni IRAP**, elevando gli importi per i **lavoratori** assunti a **tempo indeterminato** e per i **contribuenti di minori dimensioni**. Tali disposizioni si applicano a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2013. In particolare, è stato innalzato da 4.600 a 7.500 euro l'importo deducibile, su base annua, per ogni **lavoratore** dipendente a **tempo indeterminato** impiegato nel periodo di imposta di riferimento da parte del soggetto passivo IRAP. Viene altresì innalzato da 10.600 a 13.500 euro l'importo deducibile per i lavoratori di sesso femminile, nonché per quelli di età inferiore ai 35 anni. E' poi elevato da 9.200 a 15.000 euro l'importo massimo deducibile per ogni lavoratore dipendente a tempo indeterminato impiegato nelle regioni **Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia**, elevando altresì tale importo da 15.200 a 21.000 euro se tali lavoratori sono di sesso femminile e per quelli di età inferiore ai 35 anni.

- previsione, per le nuove assunzioni, del **contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti** in relazione all'anzianità di servizio. Nel corso dell'**esame in sede referente la Commissione** ha introdotto un inciso volto ad escludere per i **licenziamenti economici** la possibilità della **reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro**, prevedendo un **indennizzo economico certo e crescente** con l'anzianità di servizio e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a **specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato**, nonché prevedendo termini certi per l'impugnazione del licenziamento (**lettera c**);

Licenziamenti individuali e tutela del lavoratore: la normativa vigente⁹⁹

La **L. 92/2012** di riforma del mercato del lavoro (**c.d. riforma Fornero**), attraverso un'ampia **modifica dell'articolo 18 della legge n.300/1970**, ha operato, com'è noto, una complessiva ridefinizione delle cause di risoluzione del rapporto di lavoro e delle conseguenze del licenziamento illegittimo, nel senso di una **riduzione dell'area della tutela reale** (ossia della reintegrazione nel posto di lavoro) e, contemporaneamente, di un **ampliamento dell'area della tutela obbligatoria** (indennità).

Le ipotesi da prendere in considerazione sono tre:

⁹⁹ Per approfondimenti sulla tutela dei lavoratori in caso di licenziamento illegittimo nella legislazione di alcuni Paesi europei si rinvia all'apposita sezione di diritto comparato nel presente *dossier*.

- Licenziamento nullo
- Licenziamento illegittimo
- Licenziamento inefficace

Nel caso di **licenziamento nullo** (perché **discriminatorio** o adottato in presenza di una **causa di divieto**) o intimato in **forma orale**, viene **sostanzialmente confermata la normativa previgente**, che prevede la **reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro** (tutela reale), indipendentemente dal motivo formalmente addotto e dal numero di dipendenti occupati dal datore di lavoro, nonché un'**indennità** commisurata all'ultima retribuzione globale maturata dal momento del licenziamento all'effettiva reintegrazione (e comunque non inferiore a 5 mensilità).

Per quanto concerne il **licenziamento illegittimo**, secondo la legge (art. 1 della legge n. 604/1966), **il licenziamento nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato può avvenire solo per giusta causa o per giustificato motivo**.

La nozione di **giusta causa** è contenuta nell'articolo 2119 del codice civile, ai sensi del quale ciascuna delle parti del rapporto di lavoro a tempo indeterminato può recedere dal contratto, senza preavviso, qualora si verifichi **una causa che non consenta la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto**. L'articolo precisa che non costituisce giusta causa il fallimento dell'imprenditore o la liquidazione coatta amministrativa dell'azienda. La giusta causa ricorre allorché siano commessi fatti di particolare gravità i quali, valutati oggettivamente e soggettivamente, sono tali da configurare una grave e irrimediabile negazione degli elementi essenziali del rapporto. A differenza dei comportamenti che costituiscono giustificato motivo soggettivo, che devono essere strettamente attinenti al rapporto contrattuale, secondo giurisprudenza e dottrina i **comportamenti che integrano la giusta causa possono anche essere estranei alla sfera del contratto**, ma idonei a produrre riflessi negativi nell'ambiente di lavoro e a deteriorare la fiducia insita nel rapporto di lavoro stesso.

Secondo la legge (articolo 3 della legge n. 604/1966) il licenziamento per **giustificato motivo** è determinato da un **notevole inadempimento degli obblighi contrattuali** del prestatore di lavoro, ovvero da **ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa**.

Secondo dottrina e giurisprudenza, nel primo caso ("*notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro*") ricorre l'ipotesi del c.d. **giustificato motivo soggettivo**. Poiché si parla di inadempimento, i fatti che lo configurano devono essere costituiti esclusivamente da comportamenti attinenti al rapporto di lavoro. L'inadempimento si caratterizza in questo caso per essere di minore gravità "quantitativa" rispetto a quello che costituisce giusta causa per il recesso. Peraltro, ove esso non abbia le caratteristiche per essere considerato "notevole", potrà essere sanzionato solo da misure disciplinari.

Il **giustificato motivo oggettivo**, invece, è determinato da "*ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa*". Secondo la costante interpretazione della giurisprudenza in tali casi **spetta al datore di lavoro l'onere di provare il nesso di causalità** tra il licenziamento e la riorganizzazione del

lavoro; il giudice può valutare l'effettiva sussistenza di tale nesso, ma non può sindacare il merito delle scelte imprenditoriali che portano al licenziamento¹⁰⁰.

Alla tipizzazione delle condotte legittimanti il licenziamento per giusta causa e per giustificato motivo si provvede, assai di frequente, anche nei contratti collettivi, ma le previsioni contrattuali non sono comunque vincolanti per il giudice.

Per quanto concerne la **tutela del lavoratore nel caso di licenziamento illegittimo** bisogna distinguere tra licenziamento illegittimo per mancanza di **giusta causa** (o di **giustificato motivo "soggettivo"- c.d. licenziamento disciplinare**) e per mancanza di **giustificato motivo "oggettivo" (c.d. licenziamento economico)**.

Nel caso di **licenziamento illegittimo per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo "soggettivo"**, rispetto alla disciplina previgente, che prevedeva in **ogni caso** l'obbligo di reintegrazione del lavoratore **nelle imprese oltre i 15 dipendenti** (o oltre i 5 se si tratta di imprenditore agricolo), la legge n.92/2012 ha introdotto una distinzione tra:

- **mancanza di giusta causa o di giustificato motivo connessi a insussistenza del fatto contestato ovvero a fatto che rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti o dei codici disciplinari:** in questi casi continua a valere la **reintegrazione nel posto di lavoro (tutela reale)** (prevista dalla normativa previgente nelle imprese sopra i 15 dipendenti) e il giudice riconosce un'indennità risarcitoria pari a un massimo di **12 mensilità dell'ultima retribuzione** globale di fatto (Per quanto concerne

¹⁰⁰ Sulla **nozione di "giustificato motivo oggettivo"** si è nel tempo stratificata una **ampia elaborazione giurisprudenziale** che, in linea generale, tende a intendere i tre motivi di legittimità del licenziamento (ossia "*attività produttiva*", "*regolare funzionamento di essa*" e "*all'organizzazione del lavoro*") come tre profili di un unico parametro di valutazione. Relativamente ai profili di congruità e opportunità delle scelte del datore di lavoro e alla loro insindacabilità, l'orientamento prevalente si è consolidato intorno alla difesa della discrezionalità e autonomia organizzativa derivante dall'articolo 41 della Costituzione (Cassazione 16 dicembre 2000, n.15894; Cassazione 7 gennaio 2002, n.88; Cassazione 16 maggio 2003, n.7717; Cassazione 7 gennaio 2004, n.28; Cassazione 17 gennaio 2008, n.811; Cassazione 27 ottobre 2009, n.22648). Nell'ambito delle ragioni inerenti all'attività produttiva rientra anche l'ipotesi di riassetto organizzativo per la più economica gestione dell'impresa (Cassazione 27 ottobre 2009, n.22648). Secondo una lettura di matrice economica, il licenziamento per giustificato motivo oggettivo va valutato sotto il profilo della perdita attesa (costo-opportunità) che il datore subirebbe dal mantenimento in essere di un determinato rapporto di lavoro (teoria del *firing cost*). Altri osservano che ragionare in termini di perdita attesa (costo-opportunità) comporterebbe comunque l'attribuzione al giudice del potere di valutare se quel costo supera o meno la soglia ritenuta ragionevole. Un importante principio elaborato dalla giurisprudenza (che nel tempo ne ha definito contenuto e limiti) è quello del **repechage**, in base al quale il datore di lavoro è tenuto a trovare una occupazione alternativa nell'ambito della stessa impresa per evitare il licenziamento (che viene quindi relegato a *extrema ratio*). Più precisamente, l'onere probatorio a carico del datore relativamente alla stretta necessità del licenziamento dovrebbe essere assolto mediante fatti positivi (e non semplici presunzioni), quali la piena occupazione di altri posti di lavoro con mansioni equivalenti, la non assunzione di altri lavoratori per la medesima qualifica per un periodo di tempo congruo, la contrazione del mercato di riferimento (per una ricognizione delle pronunce in materia di *repechage* v. Cassazione 7 agosto 1998, n.7755; nel senso della limitazione del *repechage* a mansioni compatibili o equivalenti con la qualifica del lavoratore che si intende licenziare v. Cassazione 18 marzo 2009, n.6552; nel senso dell'estensione del principio di *repechage* anche a mansioni inferiori v. Cassazione 3 maggio 2005, n.9122 e 13 agosto 2008, n.21579).

l'indennità, rispetto alla normativa previgente viene quindi fissato un tetto massimo e, allo stesso tempo, soppresso il limite minimo di 5 mensilità);

- **mancanza di giusta causa o di giustificato motivo connessi a tutte le restanti ipotesi:** in questi casi non opera più la reintegrazione nel posto di lavoro (tutela reale) (in precedenza prevista nelle imprese sopra i 15 dipendenti) e il giudice, dichiarando risolto il rapporto di lavoro, riconosce un'**indennità determinata tra un minimo di 12 e un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale** (in relazione all'anzianità del lavoratore e tenuto conto del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti, con onere di specifica motivazione a tale riguardo).

Nel caso di **licenziamento illegittimo per mancanza di giustificato motivo "oggettivo"**, non trova più applicazione la reintegrazione nel posto di lavoro (tutela reale) (prevista dalla normativa previgente nelle imprese sopra i 15 dipendenti) e il giudice riconosce un'**indennità determinata tra un minimo di 12 e un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale**; tuttavia, il giudice, nel caso in cui accerti la **manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento** per giustificato motivo oggettivo, può disporre la reintegrazione nel posto di lavoro (tutela reale) e riconoscere un'indennità risarcitoria pari a un massimo di **12 mensilità dell'ultima retribuzione globale** di fatto.

Nel caso di **licenziamento inefficace** per violazione del requisito di motivazione, della procedura disciplinare o della procedura di conciliazione, non trova più applicazione la reintegrazione nel posto di lavoro (tutela reale) (prevista dalla normativa previgente nelle imprese sopra i 15 dipendenti) e il giudice riconosce al lavoratore un'indennità risarcitoria complessiva determinata **tra un minimo di 6 e un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale** (ai fini della determinazione in concreto dell'indennità il giudice deve tenere conto della gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, e motivare in modo specifico al riguardo).

- nel corso dell'**esame in sede referente la Commissione** ha introdotto un nuovo criterio di delega, volto al rafforzamento degli strumenti per favorire l'**alternanza tra scuola e lavoro (lettera c-bis)**).

Alternanza scuola-lavoro

In Italia, l'alternanza scuola-lavoro è stata introdotta come modalità di realizzazione dei percorsi del secondo ciclo (**articolo 4 della legge delega 53/2003** e, in attuazione, **Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 77**).

L'alternanza scuola-lavoro si fonda sull'intreccio tra le scelte educative della scuola, i fabbisogni professionali delle imprese del territorio, le personali esigenze formative degli studenti.

In particolare, nel **D.Lgs. 77/2005** l'alternanza scuola-lavoro è qualificata come modalità di realizzazione dei corsi del secondo ciclo, sia nel sistema dei licei, sia nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale, per assicurare ai giovani

l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro. Gli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età possono chiedere di realizzare gli studi anche alternando periodi di studio e di lavoro. Nell'ambito dell'orario complessivo annuale dei piani di studio, i periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro possono essere svolti anche in periodi diversi da quelli fissati dal calendario delle lezioni.

Le competenze così acquisite costituiscono crediti, sia ai fini della prosecuzione del percorso scolastico o formativo per il conseguimento del diploma o della qualifica, sia per gli eventuali passaggi tra i sistemi, compresa l'eventuale transizione nei percorsi di apprendistato.

I percorsi in alternanza sono progettati, attuati, verificati e valutati sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica e formativa, sulla base di convenzioni – a titolo gratuito – con imprese, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, o con enti pubblici e privati, inclusi quelli del terzo settore.

Anche i recenti regolamenti di riorganizzazione del secondo ciclo di istruzione e formazione fanno riferimento all'alternanza scuola-lavoro, agli stage e ai tirocini (si vedano, in particolare: l'articolo 5, comma 2, lett. e), del D.P.R. 88/2010, relativo agli istituti tecnici; l'articolo 5, comma. 2, lett. d), del D.P.R. 87/2010, relativo agli istituti professionali; l'articolo 2, comma 7, del D.P.R. 89/2010, relativo ai licei).

Da ultimo, si ricorda che l'**articolo 5, comma 4-ter**, del **D.L. 104/2013** ha previsto, ai fini dell'implementazione del sistema di alternanza scuola-lavoro, delle attività di stage, di tirocinio e di didattica in laboratorio, l'adozione di un regolamento – su proposta del MIUR, sentito il Ministro del lavoro e delle politiche sociali – concernente la definizione dei diritti e dei doveri degli studenti dell'ultimo biennio della scuola secondaria di secondo grado impegnati nei percorsi di formazione di cui all'articolo 4 della L. 53/2003, come definiti dal D.Lgs. 77/2005. Tale regolamento non risulta essere stato ancora emanato.

Il successivo **articolo 8-bis, comma 2**, al fine di rafforzare l'alternanza scuola-lavoro nelle scuole secondarie superiori (soprattutto Istituti tecnici e professionali), ha disposto l'avvio (con specifico decreto interministeriale, che allo stato attuale non risulta ancora essere stato emanato) di giornate di formazione in azienda, organizzate dai Poli tecnico-professionali, e l'attuazione, per il triennio 2014-2016, mediante un "programma sperimentale per lo svolgimento di periodi di formazione in azienda per gli studenti degli ultimi due anni delle scuole secondarie di secondo grado, con contratto di apprendistato".

Alternanza scuola lavoro nel Piano per l'attuazione della Garanzia giovani approvato dal Ministero del lavoro

Il 31 ottobre 2013 la Struttura ha approvato il Piano per l'attuazione della Garanzia giovani, che verrà rivolta, in particolare, a circa 1 milione e 300 mila giovani italiani sotto i 25 anni che non lavorano e non studiano (i cosiddetti "NEET"). Essi saranno coinvolti, tra l'altro, in attività di sensibilizzazione, informazione e orientamento fin dalle scuole; verranno rafforzate le azioni nei confronti di coloro che hanno abbandonato, o rischiano di abbandonare, la scuola,; verrà garantito un colloquio personalizzato sulle prospettive di studio e di lavoro, non solo dipendente. Con i **fondi europei** della **Youth Employment Initiative** e del **Fondo Sociale** saranno poi **attivati percorsi di alternanza studio/lavoro**, di avviamento al lavoro, di apprendistato, di tirocinio e di auto-imprenditorialità, in un quadro di forte collaborazione tra autorità nazionali, regionali e territoriali.

Convenzioni e finanziamenti

I percorsi formativi di alternanza scuola lavoro sono resi possibili dalle istituzioni scolastiche sulla base di apposite convenzioni stipulate con imprese, camere di commercio, industria, artigianato, commercio, agricoltura, terzo settore che sono disposti a ospitare lo studente per il periodo dell'apprendimento. Affinché si realizzi una convenzione, l'ente scolastico si impegna a fare un'attenta e accurata valutazione del territorio in cui va ad inserirsi. Dopo questa fase di studio, le scuole individuano le realtà produttive con le quali poter avviare collaborazioni concrete: queste assumeranno sia la forma di accordi ad ampio raggio, a valenza pluriennale, sia di convenzioni operative per la concreta realizzazione dei percorsi.

Le fonti di finanziamento utilizzate dalla scuola per realizzare percorsi di alternanza derivano per la quasi totalità dal Ministero della Pubblica Istruzione (MIUR). Dall'anno scolastico 2004/2005, il MIUR contribuisce allo sviluppo dell'alternanza attraverso l'attribuzione di appositi finanziamenti agli Uffici Scolastici Regionali, i quali ne dispongono modalità e criteri di assegnazione alle singole scuole. L'assegnazione dei fondi risulta abbastanza diversificato tra le diverse regioni: ad esempio alcuni USR hanno finanziato tutti gli ordini di studio, altri hanno destinato l'importo ricevuto unicamente agli istituti professionali. Gli altri fondi riguardano quelli d'Istituto, regionali, i fondi FSE, privati e quelli previsti dal PON.

- la revisione della **disciplina delle mansioni**, in caso di processi di riorganizzazione, ristrutturazione o conversione aziendale individuati sulla base di parametri oggettivi, contemperando l'interesse dell'impresa all'utile impiego del personale 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; previsione che la contrattazione collettiva, anche aziendale ovvero 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 rispetto a quelle disposte ai sensi della presente lettera (**lettera d**);

Per quanto concerne il rinvio alla contrattazione aziendale e di secondo livello ai fini dell'individuazione di "ulteriori ipotesi" di revisione delle mansioni, si fa presente che la normativa vigente già prevede tale possibilità, secondo quanto stabilito dall'articolo del D.L. n.138/2011¹⁰¹.

¹⁰¹ L'articolo 8 del decreto-legge n.138/2011 ha introdotto il principio che i contratti collettivi di lavoro aziendali o territoriali possono realizzare **specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati** (a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario di rappresentanza sindacale) finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività. Per essere efficaci tali contratti devono essere sottoscritti dalle associazioni dei lavoratori comparativamente più

Disciplina delle mansioni e jus variandi nella legge e nella giurisprudenza

La norma di riferimento in tema di mansioni nel rapporto di lavoro è rappresentata dall'**articolo 2103 del Codice civile**, così come modificato dall'articolo 13 della Statuto dei lavoratori (L. 300/1970), il quale dispone che il lavoratore deve essere adibito alle **mansioni per le quali è stato assunto** o a **quelle corrispondenti alla categoria superiore** che abbia acquisito o a mansioni **equivalenti** alle ultime effettivamente svolte, senza alcuna diminuzione della retribuzione, sancendo la **nullità di ogni patto contrario**.

La disposizione in questione tutela quindi sia il diritto del lavoratore ad essere adibito alle mansioni di assunzione (così riconoscendo meritevole di tutela non solo il suo diritto alla retribuzione, ma anche, quale bene ulteriore, la sua professionalità), sia quello del datore di lavoro di modificare, in relazione a specifiche esigenze organizzative dell'impresa, le mansioni disposte in sede di assunzione (*jus variandi*), attraverso l'assegnazione di mansioni equivalenti o superiori¹⁰². Il precetto civilistico nega però il cosiddetto demansionamento, ossia la modifica *in pejus* delle mansioni, pena la nullità del relativo atto: il datore di lavoro, pur nell'esercizio dello *jus variandi*, non può, pertanto, unilateralmente o contrattualmente, adibire il lavoratore a mansioni inferiori rispetto a quelle in precedenza svolte.

Si ricorda che la normativa vigente prevede, in casi particolari, alcune deroghe ai limiti posti dall'articolo 2103 c.c., tra cui:

- l'art. 4, comma 4, L. 68/1999, il quale ammette che il lavoratore possa essere adibito a mansioni inferiori qualora sia divenuto inabile a seguito di infortunio o

rappresentative sul piano nazionale o territoriale, ovvero dalle rappresentanze sindacali operanti in azienda in base alla legge e agli accordi confederali vigenti (compreso quello del 28 giugno 2011). In specifiche materie, **le intese possano prevedere deroghe alle norme di fonte pubblica o contrattuale**, fermo restando il rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro. Si tratta delle materie concernenti: gli impianti audiovisivi e l'introduzione di nuove tecnologie; le **mansioni del lavoratore**; la classificazione e inquadramento del personale; i contratti a termine, i contratti a orario ridotto, modulato o flessibile; il regime della solidarietà negli appalti e i casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; la disciplina dell'orario di lavoro; le modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese la trasformazione e conversione dei contratti di lavoro ed il recesso dal rapporto di lavoro, tranne alcune specifiche eccezioni (es. licenziamento discriminatorio e licenziamento nel periodo della maternità). Merita ricordare che la novità legislativa (nel frattempo ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 221 del 2012) è stata accolta con freddezza dalle parti sociali, le quali, nel ribadire che le materie delle relazioni industriali e della contrattazione sono affidate all'autonoma determinazione delle parti, si sono impegnate (con una postilla del 21 settembre 2012) "ad attenersi all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, applicandone compiutamente le norme e facendo sì che le rispettive strutture a tutti i livelli si attengano a quanto concordato". L'unitaria presa di posizione delle parti sociali (le quali, in sostanza, hanno dichiarato che non intendono avvalersi delle nuove opportunità offerte dal legislatore attraverso l'articolo 8 del D.L. 138/2011, contribuendo a determinare la scelta di Fiat di uscire da Confindustria) ha fatto sì che la concreta attuazione della norma a livello aziendale e territoriale sia rimasta limitata.

¹⁰² Sulla base di quanto disposto dal citato art. 2103 C.C., nel caso di assegnazione a mansioni di livello superiore, il dipendente ha diritto al trattamento corrispondente all'attività svolta e l'assegnazione stessa diventa definitiva (se non ha avuto luogo per sostituzione di un lavoratore assente e con diritto alla conservazione del posto) dopo un periodo fissato dai contratti collettivi e, in ogni caso, non superiore a tre mesi.

malattia, con il riconoscimento del diritto alla conservazione del trattamento più favorevole corrispondente alle mansioni di provenienza;

- l'articolo 7 del Testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (D.Lgs. 151/2001), il quale prevede che la lavoratrice in gravidanza sia adibita a mansioni inferiori rispetto a quelle di assunzione nel caso in cui queste siano ricomprese tra le mansioni a rischio o comunque interdette in relazione allo stato della lavoratrice, che conserva la retribuzione e la qualifica corrispondenti alle mansioni precedentemente svolte;
- l'art. 4 comma 11, della L. 223/1991, il quale stabilisce che gli accordi sindacali stipulati nel corso delle procedure di mobilità possano stabilire l'assegnazione dei lavoratori in esubero, in deroga a quanto disposto dal secondo comma dell'art. 2103 c.c., a mansioni diverse e quindi anche inferiori (allo scopo, appunto, di evitare il licenziamento).

Per il **settore pubblico**, una esplicita deroga a quanto disposto dall'articolo 2103 c.c. è stata introdotta, di recente, dall'articolo 5, comma 1, lett. b), del D.L. 90/2014, che interviene sulla gestione del personale pubblico in disponibilità¹⁰³: al fine di ampliare le possibilità di ricollocamento, il personale in disponibilità può presentare (nei 6 mesi anteriori alla data di scadenza del termine di 24 mesi previsto come periodo massimo di godimento dell'indennità spettante al seguito del collocamento in disponibilità) istanza di ricollocazione, nell'ambito dei posti vacanti in organico, anche in una qualifica inferiore o in posizione economica inferiore (della stessa o di inferiore area o categoria), in deroga a quanto previsto dall'articolo 2103 del codice civile. La ricollocazione non può comunque avvenire prima dei 30 giorni anteriori alla data di scadenza del richiamato termine di 24 mesi.

La **contrattazione collettiva** ribadisce sostanzialmente i principi della disciplina legislativa. Ad esempio, gli articoli 3 e ss. del Titolo II del CCNL 5 dicembre 2012 per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti (vigenza 1° gennaio 2013-31 dicembre 2015), stabiliscono, in primo luogo, che il prestatore di lavoro debba essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte, senza alcuna diminuzione della retribuzione. Oltre a ciò, si prevede il passaggio alla categoria superiore se si sono svolte mansioni superiori per un determinato periodo (salvo specifiche eccezioni), l'attribuzione alla categoria corrispondente alle mansioni superiori in caso di cumulo di mansioni e la tutela dei lavoratori con mansioni discontinue¹⁰⁴.

La **giurisprudenza** ha introdotto ulteriori deroghe, rispetto a quelle normativamente previste, al divieto di cui all'articolo 2103 c.c.. Con la sentenza n. 4301/2013 della Cassazione (Sez. lavoro) è stato sancito che è legittimo adibire il lavoratore a mansioni inferiori, se questo avviene per esigenze di servizio e se viene assicurato, in modo prevalente, l'espletamento delle mansioni ordinarie.

¹⁰³ Ossia in eccedenza all'esito dei processi di riorganizzazione volti al contenimento delle spese di personale.

¹⁰⁴ Altri esempi sono costituiti dall'articolo 101 del CCNL 23 luglio 2008 per i dipendenti da aziende del terziario della distribuzione e dei servizi (vigenza 1° gennaio 2007-31 dicembre 2010), nonché dagli articoli 44-46 del CCNL del commercio (imprese aventi tra 15 e 50 dipendenti) del 28 settembre 2009 (vigenza 1° ottobre 2009-30 settembre 2012), che tra l'altro precisa (articolo 46) che l'inquadramento dei cd. lavoratori jolly (cioè i lavoratori senza specifica mansione utilizzati per mansioni tecnicamente diverse), debba essere "al livello immediatamente superiore a quello delle generalità delle singole mansioni svolte".

Una consolidata giurisprudenza ritiene ammissibile il cosiddetto “**patto di demansionamento**”, se questo rappresenta l'unica alternativa al licenziamento. Infatti, se il demansionamento avviene con il consenso del lavoratore e in suo favore quale unica alternativa al licenziamento, viene meno la *ratio* sottesa alla limitazione dello *ius variandi* del datore di lavoro, volta ad impedire che un eventuale demansionamento possa essere adottato in danno e senza il consenso del lavoratore¹⁰⁵. In questi casi, secondo la giurisprudenza, il patto di demansionamento non rappresenterebbe una vera e propria deroga alla norma che limita l'esercizio dello *ius variandi* in capo al datore di lavoro, ma un adeguamento del contratto alla nuova situazione venutasi a creare; in tal caso il datore di lavoro ha l'onere di provare l'impossibilità di adibire il lavoratore a mansioni equivalenti, mentre il lavoratore ha l'onere di allegazione in merito all'esistenza di concrete possibilità di trovare una diversa collocazione¹⁰⁶.

La giurisprudenza, infine, ritiene che si debba comunque tutelare il **diritto del lavoratore di richiedere il mutamento di mansioni** o il trasferimento. “Le limitazioni dello *ius variandi* sono dirette ad incidere su quei provvedimenti unilaterali del datore di lavoro o su quelle clausole contrattuali che prevedono il mutamento di mansioni o il trasferimento non sorretti da ragioni tecniche, organizzative e produttive e mirano ad impedire che il cambiamento di mansioni od il trasferimento siano disposti contro la volontà del lavoratore ed in suo danno; dette limitazioni, pertanto, non operano nel caso in cui - secondo un accertamento di fatto riservato al giudice del merito ed incensurabile in sede di legittimità se adeguatamente motivato - il mutamento di mansioni od il trasferimento siano stati disposti a richiesta dello stesso lavoratore, ossia in base ad un'esclusiva scelta dello stesso, pervenuto a tale unilaterale decisione senza alcuna sollecitazione, neppure indiretta, del datore di lavoro, che l'abbia invece subita” (Cass. Sez. lavoro Sentenza n. 17095/2011).

- revisione della disciplina dei **controlli a distanza** sugli impianti e sugli strumenti di lavoro¹⁰⁷, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore (**lettera e**);

Il potere di controllo costituisce uno dei tre poteri (insieme a quello direttivo e disciplinare) tradizionalmente attribuiti al datore di lavoro, mediante il quale verificare l'esatto adempimento degli obblighi gravanti sul dipendente.

In particolare, il datore di lavoro ha il potere di controllare che il lavoratore, nell'esecuzione della prestazione lavorativa, usi la diligenza dovuta (articolo 2104, co. 1, c.c.), osservi le disposizioni impartitegli (art. 2104, co. 2, c.c.), rispetti gli obblighi di fedeltà sullo stesso gravanti (art. 2105 c.c.), anche al fine di poter esercitare l'eventuale azione disciplinare nel caso in cui rilevi l'inosservanza di tali obblighi (art. 2106 c.c., art. 7 dello Statuto dei lavoratori).

¹⁰⁵ In questo senso: Cass. 7 febbraio 2005, 2375; Cass. 13 ottobre 2004, n. 2024; Cass. 5 ottobre 2000, n. 10339; Cass. 9 marzo 2004, n. 4790 e ML interpello n. 39/2011.

¹⁰⁶ In questo senso: Cass. 25 novembre 2010, n. 23926; Cass. 19 agosto 2009, n. 18387; Cass. 22 agosto 2006, n. 18269.

¹⁰⁷ L'inciso “sugli impianti e sugli strumenti di lavoro” è stato aggiunto nel corso dell'**esame in sede referente in XI Commissione** (in coerenza con la modifica introdotta al comma 2, lettera b), n.3).

Tale potere non è, tuttavia, assoluto, ma incontra come limite la necessità che esso sia esercitato in modo tale da non ledere diritti fondamentali del lavoratore, come la dignità e la riservatezza.

Per quanto riguarda le modalità del controllo, l'**articolo 4 dello Statuto dei lavoratori (L. 300/1970)** vieta espressamente (comma 1) l'utilizzo di impianti audiovisivi e di altre apparecchiature che abbiano quale finalità determinante ed esclusiva il **controllo a distanza** dell'attività lavorativa¹⁰⁸.

Nel divieto è ricompresa qualsiasi forma di controllo a distanza che sottragga al lavoratore, nello svolgimento delle sue mansioni, ogni margine di spazio e di tempo nel quale egli possa essere ragionevolmente certo di non essere osservato, ascoltato o comunque "seguito" nei propri movimenti.

Nel caso in cui la presenza degli impianti ed apparecchiature dai quali derivi anche la semplice possibilità di controllo a distanza dei lavoratori sia giustificata da criteri di oggettività e necessità richiesti dalla legge (e cioè esigenze organizzative, produttive ovvero di sicurezza del lavoro), lo stesso articolo 4 dello statuto (comma 2) subordina la legittimità dell'installazione al previo accordo con le R.S.U. o, in mancanza di queste, con la commissione interna: in mancanza di accordo è necessaria l'autorizzazione della DTL competente¹⁰⁹.

La norma, pur emanata nel 1970, tutelando un bene "sostanzialmente indeterminato", consentirebbe di adattare la previsione normativa al progressivo evolversi delle tecnologie, in particolare informatiche, introdotte nei processi produttivi¹¹⁰.

Merita comunque ricordare che parte della giurisprudenza ha manifestato un orientamento teso ad ammorbidire la disposizione normativa sui controlli a distanza. In particolare, è stato considerato inapplicabile il divieto posto dall'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori nei cosiddetti casi di **controllo a scopo difensivo**, cioè il controllo volto a rilevare qualsiasi condotta illecita dei lavoratori diretta a ledere il patrimonio aziendale, a condizione che le stesse condotte illecite non riguardino, né direttamente né indirettamente, l'attività lavorativa¹¹¹.

Allo stesso tempo, considerato che il divieto di controllo a distanza mira a tutelare la riservatezza e dignità del lavoratore nello svolgimento dell'attività lavorativa, possono

¹⁰⁸ Tale divieto trova la propria *ratio* nella potenzialità lesiva di tale forma di controllo della dignità e della riservatezza del lavoratore a causa della sua tendenziale continuità e pervasività (Cassazione, sent. 17 giugno 2000, n. 8250). E' inoltre ormai pacifico in giurisprudenza che la distanza debba intendersi in senso sia spaziale sia temporale (Cassazione, sent. 18 febbraio 1983, n. 1236).

¹⁰⁹ In questa prospettiva, il controllo quindi sarebbe legittimo solo se "preterintenzionale" (cioè se costituisca la conseguenza non voluta e non prevista dell'utilizzo dell'apparecchiatura). Oltre a ciò, per quanto concerne le modalità di effettuazione del controllo, una parte della giurisprudenza si è orientata nel senso di ritenere legittimo l'utilizzo, anche non autorizzato dalle rappresentanze sindacali o dalla DTL, di impianti audiovisivi laddove vi fosse consapevolezza da parte del lavoratore in ordine al controllo medesimo (Cassazione, sent. 11 giugno 2012, n. 22611).

¹¹⁰ In particolare, è stato considerato legittimo il controllo sulla posta elettronica nei casi in cui il lavoratore fosse a conoscenza della possibilità di tale controllo, come nell'ipotesi in cui l'indirizzo fosse riferibile all'azienda, con ciò escludendone il carattere privato, oppure il lavoratore avesse comunicato al datore di lavoro la propria password di accesso alla casella di posta.

¹¹¹ Cassazione, sentt. 3 aprile 2002, n. 4746; 17 luglio 2007, n. 15892; 23 febbraio 2010, n. 4375; 1° ottobre 2012, n. 16622.

essere considerati legittimi gli accertamenti operati attraverso riproduzioni filmate dirette a tutelare il proprio patrimonio aziendale, al di fuori dell'orario di lavoro e contro possibili atti penalmente illegittimi messi in atto da terzi e, quindi, anche dai propri dipendenti (da considerare come soggetti terzi nel caso in cui agiscano fuori dell'orario di lavoro¹¹²).

Di grande importanza sono le linee guida del **Garante per la privacy** relativamente a posta elettronica e uso di Internet. Muovendo dal Codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003) (che tutela il diritto alla riservatezza di tutti coloro i cui dati personali possono essere oggetto di comunicazione a terzi e, conseguentemente, obbliga il titolare del trattamento dei suddetti dati a determinati adempimenti, primo l'obbligo di informare i soggetti interessati) il Garante ha chiarito che l'uso della posta elettronica e di Internet da parte dei dipendenti rientra tra le attività soggette alla normativa posta a tutela del trattamento dei dati personali e, con deliberazione n. 13 del 1° marzo 2007, ha dettato una serie di linee guida atte a disciplinare l'utilizzo di mail e Internet sul luogo di lavoro.

In primo luogo, il Garante evidenzia l'opportunità di adottare una *policy* interna che stabilisca le corrette modalità di utilizzo della posta elettronica e della rete Internet, specificamente assicurando la funzionalità e il corretto impiego di tali mezzi da parte dei lavoratori (definendone altresì le modalità d'uso nell'organizzazione dell'attività lavorativa, tenendo conto della disciplina in tema di diritti e relazioni sindacali) degli strumenti messi a disposizione del lavoratore e quelle per l'esercizio di controlli da parte del datore di lavoro (tenendo conto della disciplina in tema di informazione e consultazione delle organizzazioni sindacali), ribadendo il diritto di quest'ultimo di controllare l'effettivo adempimento della prestazione lavorativa. Inoltre, per l'esercizio del suo potere di controllo il datore di lavoro non può utilizzare "apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori", tra cui rientrano anche "strumentazioni *hardware* e *software* mirate al controllo dell'utente di un sistema di comunicazione elettronica", in quanto lesive della libertà e della dignità del lavoratore. Il trattamento dei dati che ne consegue è illecito, a prescindere dall'illiceità dell'installazione stessa e anche quando i singoli lavoratori ne siano consapevoli.

Si sottolinea che l'adozione di una *policy* interna non esime il datore di lavoro dall'obbligo, previsto dall'art. 13 del Codice della *privacy*, di informare i lavoratori circa le finalità e le modalità con cui i loro dati saranno trattati. Questo perché i due adempimenti hanno natura e finalità diverse; il Codice chiarisce che la posta aziendale ed Internet possono essere utilizzati solo come strumenti di lavoro, mentre il disciplinare interno costituisce una condizione di legittimità per poter raccogliere e trattare i dati personali che si raccolgono mediante gli strumenti telematici.

Infine, il consenso può non essere richiesto in caso di trattamento di dati comuni a causa del legittimo interesse del datore di lavoro alla tutela dei beni aziendali.

- l'introduzione, anche in via sperimentale, del **compenso orario minimo**, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento¹¹³, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti

¹¹² Cassazione, sentt. 3 luglio 2001, n. 8998, 28 gennaio 2011, n. 2117.

¹¹³ L'inciso "fino al loro superamento" è stato introdotto ne corso dell'**esame in sede referente in XI Commissione**.

collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (**lettera f**);

Nel nostro ordinamento non esiste un livello minimo di retribuzione fissato per via legislativa, mentre trovano applicazione, per i relativi settori, i livelli minimi di retribuzione stabiliti dai contratti collettivi nazionali per ciascuna qualifica e mansione; tali livelli retributivi minimi, secondo una consolidata giurisprudenza¹¹⁴, si applicano anche ai lavoratori non iscritti alle associazioni sindacali firmatarie dei contratti.

Per approfondimenti sul compenso minimo stabilito per legge in alcuni Paesi europei si rinvia all'apposita sezione di diritto comparato del presente *dossier*.

- previsione, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 70 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, della possibilità di estendere il ricorso a **prestazioni di lavoro accessorio** per le attività lavorative discontinue e occasionali nei diversi settori produttivi, fatta salva la piena tracciabilità dei buoni lavoro acquistati, con contestuale rideterminazione contributiva di cui all'articolo 72, comma 4, ultimo periodo, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (**lettera g**);

Al riguardo si osserva che la normativa vigente già prevede che prestazioni di lavoro accessorio possano essere svolte in tutti i settori produttivi e per qualsiasi tipo di attività¹¹⁵. Quanto alla "rideterminazione contributiva", si osserva che l'articolo 72, comma 4, ultimo periodo, già demanda a un decreto interministeriale la rideterminazione della percentuale relativa al versamento dei contributi previdenziali (in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla gestione separata INPS¹¹⁶). In ogni caso sembrerebbe opportuno specificare se la rideterminazione contributiva debba operare in aumento o in diminuzione.

¹¹⁴ Secondo la giurisprudenza sono proprio i minimi retributivi fissati dalla contrattazione collettiva a costituire il parametro di riferimento ai fini della verifica del rispetto del principio costituzionale di retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa (principio di cui all'art. 36, primo comma, della Costituzione).

¹¹⁵ Ai sensi dell'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo n.276/2003, per prestazioni di lavoro accessorio si intendono le **tutte le attività lavorative** (l'articolo 7, comma 2, lettera e), del D.L. 76/2013 ha abrogato la norma che in precedenza richiedeva che le prestazioni di lavoro accessorio avessero "natura meramente occasionale"), rese in **tutti i settori**, che diano complessivamente luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a **compensi non superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare**.

¹¹⁶ L'articolo 72, comma 4, del decreto legislativo n.276/2003 prevede che il concessionario provvede al pagamento delle spettanze alla persona che presenta i buoni, registrandone i dati anagrafici e il codice fiscale, effettua il versamento per suo conto dei contributi per fini previdenziali all'INPS, alla gestione separata INPS, in misura pari al 13 per cento del valore nominale del buono, e per fini assicurativi contro gli infortuni all'INAIL, in misura pari al 7 per cento del valore nominale del buono, e trattiene l'importo autorizzato dal decreto di cui al comma 1, a titolo di rimborso spese. La percentuale relativa al versamento dei **contributi**

Per un quadro della normativa vigente in materia di lavoro accessorio si veda *retro*, § *Le tipologie contrattuali in materia di lavoro: quadro normativo*.

- **razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva**, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, 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'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale (**lettera i**).

L'attività di vigilanza in materia di lavoro: quadro normativo

L'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale è stata profondamente riformata con il **D.Lgs. 124/2004**, (emanato in attuazione dell'articolo 8 della L. 30/2003), che ha disposto il riassetto della disciplina sulle ispezioni in materia di lavoro e previdenza sociale, allo scopo di definire un sistema organico e coerente di tutela del lavoro, con particolare riguardo alla attività di prevenzione.

Il provvedimento in particolare:

- ha attuato la riorganizzazione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro in materia di previdenza sociale e di lavoro mediante l'istituzione di una **direzione generale** con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero ai fini dell'esercizio unitario della funzione ispettiva, tenendo altresì conto della specifica funzione di polizia giudiziaria dell'ispettore del lavoro;
- ha razionalizzato gli interventi ispettivi di tutti gli organi di vigilanza, compresi quelli degli istituti previdenziali, con attribuzione della direzione e del coordinamento operativo alle direzioni regionali e provinciali del lavoro sulla base delle direttive adottate dalla direzione generale per l'attività ispettiva. Allo stesso tempo, è stata disposta l'istituzione di una **Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza**¹¹⁷ (che può essere convocata su iniziativa del Ministro del

previdenziali è rideterminata **con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze** in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla gestione separata dell'INPS.

¹¹⁷ La Commissione opera in maniera stabile e permanente al fine di elaborare gli orientamenti e gli indirizzi dell'attività di vigilanza. Si evidenzia che invece la formulazione previgente stabiliva che la Commissione operasse in maniera non continua, dal momento che si riuniva solamente allorché il Ministro del lavoro ritenesse opportuno coordinare a livello nazionale l'attività di vigilanza. Per quanto attiene alle funzioni, la Commissione esercita anche un'attività di coordinamento, che, sulla base dei rapporti annuali trasmessi entro il 30 novembre di ogni anno dai soggetti che la compongono (che rappresentano le amministrazioni e gli enti responsabili

lavoro al fine di coordinare a livello nazionale l'attività di contrasto del lavoro irregolare), l'istituzione di una banca dati, la possibilità di costituire gruppi di intervento straordinario a livello regionale e l'adozione di un modello unificato di verbale per la rilevazione degli illeciti;

- ha introdotto l'istituto della **conciliazione monocratica** (affidata alla Direzione provinciale del lavoro, tramite un proprio funzionario, anche con qualifica ispettiva) ed il nuovo istituto della diffida accertativa per crediti retributivi¹¹⁸;
- ha dettato una nuova disciplina dei **poteri attribuiti al personale ispettivo** in caso di inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale, prevedendo: un potere di diffida in caso di illeciti amministrativi; un potere di prescrizione in caso di contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda ovvero con la sola ammenda; un potere di impartire disposizioni per l'applicazione di norme che richiedono un apprezzamento discrezionale;
- ha previsto la facoltà, per le associazioni di categoria, gli ordini professionali, nonché gli enti pubblici, di inoltrare, esclusivamente per via telematica, alla Direzione generale per il coordinamento delle attività ispettive, quesiti di ordine generale sull'applicazione delle normative di competenza del Ministero del lavoro (cd. **diritto di interpello**). Tale facoltà è esercitabile solamente da soggetti pubblici e privati con valenza nazionale, cioè gli organismi associativi a rilevanza nazionale degli enti territoriali, gli enti pubblici nazionali, nonché le organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale e i consigli nazionali degli ordini professionali. L'adeguamento alle indicazioni fornite nelle risposte ai quesiti mette al riparo i soggetti interpellanti dall'applicazione delle sanzioni penali, civili e amministrative;
- ha introdotto, al fine della semplificazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi, **due nuove ipotesi di ricorso amministrativo**: ricorso avverso le ordinanze-ingiunzioni non concernenti la qualificazione del rapporto di lavoro, su cui decide il direttore della direzione regionale del lavoro; ricorso avverso gli atti di accertamento e le ordinanze-ingiunzioni delle Direzioni provinciali del lavoro e avverso i verbali di accertamento degli istituti previdenziali ed assicurativi che abbiano ad oggetto la sussistenza o la qualificazione dei rapporti di lavoro, su cui decide un comitato costituito ad hoc presso la Direzione regionale del lavoro. In entrambi i casi è comunque previsto il cd. silenzio-rigetto: dal mero decorso di un termine dalla proposizione del ricorso discende la reiezione dello stesso.

dell'attività di vigilanza) propone gli indirizzi e gli obiettivi strategici dell'attività ispettiva. Inoltre, la Commissione, dopo aver verificato se l'attività di vigilanza espletata presenta incongruenze e inefficienze, propone al Ministro del lavoro eventuali modifiche da apportare all'organizzazione della medesima attività. Per gli adempimenti in questione la Commissione si avvale tra l'altro delle informazioni disponibili presso il Casellario centrale delle posizioni previdenziali di cui all'articolo 1, comma 23, della L. 243/2004.

¹¹⁸ In particolare, si prevede che, qualora nel corso dell'attività ispettiva emergano inosservanze in merito alla disciplina contrattuale, dalle quali scaturiscano crediti retributivi per il lavoratore, il personale ispettivo delle Direzioni del lavoro diffida il datore di lavoro a corrispondere gli importi risultanti dagli accertamenti. A seguito di un tentativo di conciliazione presso la direzione provinciale del lavoro, in caso di accordo, la diffida perde efficacia. Invece, decorso inutilmente il termine previsto per la conciliazione o in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, la diffida acquista valore di accertamento tecnico con efficacia di titolo esecutivo. E' possibile proporre ricorso amministrativo contro il provvedimento di diffida reso esecutivo; nelle more del ricorso è sospesa l'esecutività del provvedimento.

Le Agenzie governative: quadro normativo

Il **decreto legislativo 300/1999** di riforma dell'organizzazione del Governo ha istituito diverse agenzie (tra cui le agenzie fiscali) provvedendo a definire alcune norme generali di disciplina in materia (artt. 8-10).

Le agenzie svolgono **attività a carattere tecnico-operativo** di interesse nazionale, attività in precedenza esercitate da amministrazioni ed enti pubblici. Il ricorso all'agenzia si rende opportuno in presenza di funzioni che richiedano particolari professionalità, conoscenze specialistiche e specifiche modalità di organizzazione del lavoro.

Le agenzie operano in condizioni di **autonomia**, nei limiti stabiliti dalla legge: dispongono di un proprio statuto; sono sottoposte al **controllo della Corte dei conti** ed al potere di **indirizzo e vigilanza** di un **ministro**; hanno **autonomia di bilancio** ed agiscono sulla base di **convenzioni** stipulate con le amministrazioni.

Organo apicale di ciascuna agenzia è il **direttore generale** nominato con le stesse modalità del capo dipartimento di un Ministero. L'incarico di capo dipartimento è conferito con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali e nelle percentuali prestabilite, art. 19, D.Lgs. /1652001).

Le agenzie sono disciplinate da **statuti** adottati con regolamenti di delegificazione (ex art. 17, co. 2 della L. 400/1988) emanati su proposta del Presidente del Consiglio e del ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

I regolamenti sono adottati nel rispetto di una serie dettagliata di principi e criteri direttivi. Lo statuto deve prevedere, oltre al direttore generale, un **comitato direttivo** che lo coadiuva, un **collegio dei revisori** e un **organo di controllo della gestione**, e deve definire compiti e attribuzioni di tali organi. Inoltre, esso definisce le forme dell'autonomia di bilancio e di autorganizzazione, nel rispetto dei principi di efficienza e efficacia dell'amministrazione.

Alla dotazione di **personale** delle agenzie si provvede in primo luogo attraverso l'inquadramento del personale trasferito dai ministeri e dagli enti pubblici ai quali erano attribuite in precedenza le competenze conferite alle agenzie.

In subordine si procede mediante le procedure di mobilità e, a regime, attraverso procedure concorsuali.

Dal punto di vista dello **status giuridico**, il personale delle agenzie ha un trattamento differenziato. Il personale delle Agenzie fiscali ha un comparto di contrattazione apposito, mentre il personale delle altre agenzie istituite dal D.Lgs. 300 rientra nel comparto del personale dei Ministeri, ad eccezione dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente che fa parte del **Comparto del personale delle Istituzioni e degli Enti di ricerca e sperimentazione** (CCNQ definizione comparti 2006 – 2009,

Le fonti di **finanziamento** delle autorità sono sostanzialmente di tre tipi:

- risorse trasferite dalle amministrazioni precedentemente investite dei compiti trasferiti alle agenzie;
- introiti derivanti dai contratti stipulati con le amministrazioni a vario titolo (consulenza, collaborazione ecc.);
- finanziamenti annuali disposti nella legge di bilancio.

Le agenzie previste dal D.Lgs. 300/1999 sono le seguenti:

- Agenzia Industrie Difesa (art. 22);

- Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (artt. 38 e 39);
- Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (art. 44);
- Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale (art. 88);
- Agenzie fiscali (art. 57):
 - Agenzia delle entrate;
 - Agenzia delle dogane e dei monopoli;
 - Agenzia del demanio.

Commi 8 e 9

(Delega al Governo per la tutela e la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro)

I **commi 8 e 9** recano una delega al Governo, allo scopo di garantire adeguato sostegno alle **cure parentali**¹¹⁹, 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**.

La delega va esercitata con uno o più decreti legislativi, da adottare **entro 6 mesi**, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto, per i profili di competenza, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Altri aspetti procedurali per l'esercizio della delega, applicabili a tutte le deleghe previste dal provvedimento, sono definiti ai commi 10-14 (alla cui scheda si rinvia).

I **principii ed i criteri direttivi** per l'esercizio della delega di cui al comma 8 sono (**comma 9**):

- 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 (**lettera a**)).

Al riguardo si fa presente che la normativa vigente (testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151¹²⁰) già prevede trattamenti di maternità per le lavoratrici subordinate, per le lavoratrici autonome (ivi comprese le libere professioniste) o titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa.

- 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) (**lettera b**)).

¹¹⁹ **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro** è stata introdotta la locuzione "alle cure parentali" in luogo della locuzione "alla genitorialità".

¹²⁰ Per la normativa vigente in materia di trattamenti di maternità, si rinvia oltre al § "Il sostegno della maternità e della paternità: quadro della normativa vigente".

Si segnala l'opportunità di prevedere che l'estensione del principio di automaticità delle prestazioni¹²¹ operi anche a beneficio del lavoratore parasubordinato che abbia diritto all'indennità di paternità¹²². Inoltre, trattandosi di lavoratore parasubordinato, appare necessario sostituire l'espressione "datore di lavoro" con il termine "committente".

Al riguardo si ricorda che nel nostro ordinamento **il principio generale dell'automatismo delle prestazioni previdenziali e assistenziali** è sancito dall'articolo 2116 del codice civile¹²³, per cui le prestazioni spettano al lavoratore anche quando i contributi dovuti non siano stati effettivamente versati. Pur trattandosi di una regola di principio (che, secondo consolidata giurisprudenza, trova applicazione a prescindere da qualsiasi richiamo esplicito, essendo semmai necessaria una disposizione esplicita per derogare al principio stesso¹²⁴), essa tuttavia opererebbe per i lavoratori subordinati, ma non anche per i lavoratori iscritti alla Gestione separata INPS e per gli autonomi.

Con sentenza n. 941 del 12 dicembre 2013 il Tribunale di Bergamo ha però argomentato che se è vero che la non applicabilità del principio di automatismo delle prestazioni abbia una sua coerenza nei casi di rapporti di lavoro autonomo, come ad esempio per i professionisti (in questi casi, infatti, l'obbligo di pagamento della contribuzione previdenziale grava sui lavoratori stessi assicurati e sui quali ovviamente non può che ricadere la conseguenza dell'eventuale omesso versamento), nel caso di contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di collaborazione a progetto, in cui tutta una serie di elementi (i contributi versati da parte del committente anche per la quota a carico del lavoratore, l'assimilazione ai fini fiscali dei redditi da collaborazione a quelli da lavoro dipendente e la mancanza di una modalità per costringere il committente a versare i contributi) prefigurano un sistema speculare a quello previsto per i lavoratori dipendenti, "la mancata applicazione del principio dell'automaticità delle prestazioni potrebbe costituire una violazione dell'art. 3 della Costituzione, trattando situazioni che allo stesso modo meritano tutela, in modo irragionevolmente diverso". Sulla base di ciò, è stato ritenuto applicabile anche ai collaboratori coordinati e continuativi e a quelli a progetto iscritti alla gestione separata dell'INPS l'accreditamento automatico dei contributi previdenziali non versati dal committente.

¹²¹ Si ricorda che il principio di automaticità delle prestazioni è previsto anche, quale criterio generale di delega in materia di strumenti di sostegno al reddito, al comma 2, n.3, del presente disegno di legge.

¹²² L'indennità di paternità è riconosciuta (ai sensi dell'art. 3 del D.M. 4 aprile 2002) nei casi di: morte o grave infermità della madre; abbandono da parte della madre; affidamento esclusivo del bambino al padre; nelle ipotesi di adozione o affidamento, in alternativa alla madre lavoratrice che non ne faccia richiesta.

¹²³ Si ricorda che ai sensi dell'articolo 2116 c.c., le prestazioni previdenziali ed assistenziali obbligatorie sono dovute al lavoratore (subordinato) anche quando l'imprenditore non abbia versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza e di assistenza, salvo diverse disposizioni delle leggi speciali. Nel caso in cui, secondo tali disposizioni, gli istituti di previdenza e di assistenza, per mancata o irregolare contribuzione, non siano tenute a corrispondere in tutto o in parte le prestazioni dovute, l'imprenditore è responsabile del danno che ne deriva al lavoratore.

¹²⁴ In tal senso, vedi, per tutte, Cassazione n. 7602/2003, n. 18720/2004, n. 5767/2002, n. 460/2001.

- 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 (lettera c)**.

Dal tenore letterale della disposizione non appare chiara l'effettiva portata normativa della disciplina che si intende introdurre. Occorrerebbe pertanto chiarire il rapporto tra l'introduzione dell'incentivo per l'occupazione femminile e la prevista "armonizzazione" delle detrazioni per il coniuge a carico; in particolare, se l'introduzione della predetta agevolazione per il lavoro femminile implichi una modifica dell'attuale regime delle detrazioni per il coniuge a carico, tale da diminuire la portata del vigente sistema di agevolazioni, per l'invarianza della spesa a carico dell'Erario. Occorrerebbe altresì chiarire, con riferimento al fatto che l'introduzione del credito d'imposta, di fatto, potrebbe in alcuni casi sovrapporsi con le vigenti detrazioni per il coniuge a carico, l'operatività degli incentivi così introdotti: si pensi ai casi in cui un soggetto, pur percependo redditi (quali i redditi da lavoro), in ragione del basso livello degli stessi rimanga a carico del coniuge (anche ai fini del diritto di quest'ultimo alle corrispondenti detrazioni).

Le detrazioni per carichi di famiglia: quadro della normativa vigente

I **carichi di famiglia** danno diritto a detrazioni dall'imposta lorda (IRPEF) di importo differenziato, sia in relazione al rapporto tra il contribuente e il soggetto a carico, sia in relazione al reddito percepito dal contribuente (nel senso che l'importo delle detrazioni si riduce all'aumentare del reddito). Tali agevolazioni spettano purché (ai sensi dell'articolo 12, comma 2 del Testo Unico delle Imposte sui redditi – TUI, di cui al D.P.R. n. 917 del 1986) le persone alle quali si riferiscono non possiedano un reddito complessivo superiore a 2.840,51 euro.

I familiari per cui possono spettare le agevolazioni sono (giusto il richiamo all'articolo 433 del codice civile):

- coniuge, figli e in loro mancanza i discendenti più prossimi;
- genitori e, in loro mancanza, ascendenti più prossimi;
- fratelli e sorelle;
- suoceri, nuore, generi;
- adottanti.

Per il coniuge e i figli la detrazione spetta se tali soggetti sono fiscalmente a carico, ancorché conviventi o residenti all'estero. Per gli altri familiari si prescrive che essi siano conviventi con il contribuente, ovvero che de da esso percepiscano assegni alimentari non risultanti da provvedimento dell'autorità giudiziaria (articolo 12, comma 1, lettera d) del TUIR).

La legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012, articolo 1, comma 483) ha innalzato l'importo delle **detrazioni per figli a carico**: è stata in particolare elevata da 800 a 950 euro la detrazione IRPEF per figli a carico di età pari o superiore a tre anni, da 900 a 1.220 euro quella prevista per ciascun figlio di età inferiore a tre anni, nonché dal 220 a 400 euro quella spettante per ciascun figlio portatore di handicap, con le conseguenti modifiche al citato articolo 12, comma 1, lettera c) del TUIR.

Resta fermo che, per i contribuenti con **più di tre figli** a carico, la detrazione è aumentata di **200 euro per ciascun figlio** a partire dal primo;

La detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 95.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 95.000 euro; in presenza di più figli l'importo di 95.000 euro è aumentato, per tutti, di 15.000 euro per ogni figlio successivo al primo.

L'Agenzia delle Entrate, nella circolare n. 15/E del 16 marzo 2007, ha chiarito che la detrazione spetta a prescindere dall'età del figlio e dalla convivenza con i genitori, nonché dalla eventuale circostanza che il figlio sia portatore di handicap.

La detrazione per i figli a carico è ripartita tra i genitori, non legalmente ed effettivamente separati, nella misura del 50 per cento ciascuno. E' consentito, sulla base di un accordo tra i genitori, attribuire interamente la detrazione al genitore con un reddito complessivo di ammontare più elevato, in modo da permettere, in caso di incapacità di uno dei genitori, il godimento per intero delle detrazioni da parte del genitore fiscalmente capiente.

Nel caso di separazione legale ed effettiva o di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, la detrazione, in mancanza di accordo, spetta al genitore affidatario del (o dei) figlio (figli). Nell'eventualità di un affidamento congiunto o condiviso, la detrazione è ripartita tra i genitori nella misura del 50 per cento ciascuno, in mancanza di diverso accordo.

E' inoltre previsto, nell'ipotesi in cui il genitore affidatario o, in caso di affidamento congiunto, uno dei genitori affidatari, non possa usufruire, in tutto o in parte, della detrazione, per limiti di reddito, che la detrazione stessa è assegnata per intero all'altro genitore, il quale è tenuto a riversare al genitore affidatario l'intera detrazione o, in caso di affidamento congiunto, il cinquanta per cento, salvo diverso accordo.

Nel caso in cui un coniuge sia fiscalmente a carico dell'altro, la detrazione spetta a quest'ultimo per l'intero ammontare.

Infine, è statuito che per il primo figlio si applichino, se più convenienti, le detrazioni per il coniuge a carico non legalmente ed effettivamente separato, nei seguenti casi:

- qualora l'altro genitore manchi o non abbia riconosciuto i figli nati fuori del matrimonio e il contribuente non sia coniugato o, se coniugato, si sia in seguito legalmente ed effettivamente separato;
- qualora vi siano figli adottivi, affidati o affiliati del solo contribuente e questi non sia coniugato o, se coniugato, si sia successivamente legalmente ed effettivamente separato.

Tale misura costituisce dunque un'agevolazione per le famiglie monoparentali.

Ai fini del calcolo delle predette detrazioni, il reddito complessivo è assunto al netto del reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e di quello delle relative pertinenze (articolo 12, comma 4-*bis*).

Il comma 1-*bis* dell'articolo 12 prevede un'ulteriore detrazione ove vi siano almeno quattro figli a carico, che ammonta a 1.200 euro.

Come già anticipato, anche le detrazioni per figli a carico (comma 2 dell'articolo 12) spettano a condizione che le persone alle quali si riferiscono non possiedano un reddito complessivo superiore a 2.840,51 euro, al lordo degli oneri deducibili. Le detrazioni sono

rapportate a mese e competono dal mese in cui si sono verificate al mese in cui sono cessate le condizioni richieste (comma 3 dell'articolo 12).

Il comma 4 dell'articolo 12 del TUIR stabilisce che le detrazioni per carichi di famiglia spettano esclusivamente quando i rapporti contemplati nelle varie ipotesi sono numeri maggiori di zero e minori di uno. Se il rapporto è pari a zero, minore di zero o pari a uno le detrazioni non spettano.

Si ricorda che l'articolo 7, comma 2, lettera e) del D.L. 70/2011 ha sollevato i contribuenti dall'obbligo di presentare ogni anno al sostituto d'imposta la domanda contenente la richiesta delle detrazioni per carichi di famiglia unitamente alle condizioni di spettanza ed ai dati relativi ai familiari per i quali richiedono l'attribuzione del beneficio fiscale. L'adempimento deve essere effettuato, tempestivamente, soltanto al verificarsi di ogni variazione che rilevi ai fini del diritto a fruire delle predette detrazioni.

Si rammenta infine che l'articolo 1, comma 1 del D.L. n. 66 del 2014 dispone che, con la legge di stabilità per l'anno 2015 gli interventi strutturali di natura fiscale daranno priorità a misure che privilegino, con misure appropriate, il carico di famiglia e, in particolare, le **famiglie monoreddito con almeno due o più figli a carico**.

Per quanto riguarda le **detrazioni per il coniuge a carico**, il coniuge deve avere un reddito complessivo annuo non superiore a 2.840,51 euro, al lordo degli oneri deducibili.

L'ammontare della detrazione non è fisso, ma varia in funzione del reddito complessivo posseduto nel periodo di imposta. In sostanza, è prevista una detrazione (800 euro per i redditi fino a 15.000 euro, 690 euro per i redditi fino a 40.000 euro) sulla base della quale calcolare l'importo effettivo, il quale diminuisce all'aumentare del reddito¹²⁵.

Concretamente l'importo della detrazione per il coniuge a carico si aggira intorno ai 700 euro per i redditi fino a 40.000 euro. Per i contribuenti con un reddito di 8.000 euro la detrazione corrisponde a circa 740 euro. In corrispondenza di 35.000 euro di reddito la detrazione è di 720 euro. Al di sopra dei 40.000 euro di reddito la detrazione diminuisce progressivamente fino ad azzerarsi a 80.000 euro.

Di seguito una tabella esemplificativa:

Reddito lordo	Detrazione
8.000	740
15.000	690
35.000	720
40.000	690
60.000	345
75.000	86

¹²⁵ Fino a 15.000 euro di reddito la detrazione si calcola mediante la seguente operazione: $800 - [110 \times (\text{reddito complessivo}/15.000)]$. Tra i 15.000 e i 40.000 euro di reddito la detrazione è di 690 euro, a cui si aggiungono: 10 euro tra 29.000 e 29.199; 20 euro tra 29.200 e 34.699; 30 euro tra 34.700 e 34.999; 20 euro tra 35.000 e 35.099; 10 euro tra 35.100 e 35.199. Tra 40.000 e 80.000 la detrazione si calcola mediante la seguente operazione: $690 \times [(80.000 - \text{reddito complessivo}) \div 40.000]$.

La **detrazione per gli altri familiari a carico** (per ciascun familiare a carico e convivente) è ripartita pro quota tra coloro che hanno diritto alla detrazione. Anche in questo caso per calcolare la detrazione spettante, il cui importo diminuisce all'aumentare del reddito complessivo, occorre effettuare un'operazione sulla base della detrazione di 750 euro¹²⁶.

I familiari per cui possono spettare le agevolazioni sono genitori e, in loro mancanza, ascendenti più prossimi; fratelli e sorelle; suoceri, nuore, generi; adottanti. È necessario che siano conviventi con il contribuente ovvero che ne percepiscano assegni alimentari non risultanti da provvedimento dell'autorità giudiziaria (articolo 12, comma 1, lettera d) del TUIR).

- 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 (lettera d)**;

Il telelavoro nella normativa vigente e nei contratti collettivi

Il **telelavoro** non si qualifica come un'autonoma tipologia contrattuale, quanto, piuttosto, come una modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che, potendo anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori dei locali della stessa.

Il telelavoro può configurarsi come un'attività di lavoro autonomo, quando il telelavoratore fornisce servizi in piena autonomia; di lavoro parasubordinato, quando il telelavoratore presta la sua opera continuativamente nei confronti di un committente ma è comunque libero di organizzare la propria attività; di lavoro subordinato, quando, anche se in luogo diverso dalla sede dell'unità produttiva, il telelavoratore presta la sua attività alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore, senza alcuna autonomia.

Nel **settore privato** il telelavoro è disciplinato, in recepimento dell'Accordo Quadro Europeo del 16 luglio 2002, **dall'Accordo Interconfederale del 9 giugno 2004**, diretto a stabilire una regolamentazione generale a livello nazionale dell'istituto. Alla contrattazione collettiva è affidata la possibilità di adeguare od integrare i principi e i criteri definiti nell'Accordo.

L'Accordo prevede che il telelavoro consegua ad una scelta volontaria del datore di lavoro e del lavoratore interessati, e non incide sullo *status* del telelavoratore. Per quanto attiene alle condizioni di lavoro, inoltre, si dispone che il telelavoratore fruisca dei medesimi diritti, garantiti dalla legislazione e dal contratto collettivo applicato, previsti per un lavoratore comparabile che svolge attività nei locali dell'impresa, nonché delle identiche tutele previste dalla normativa in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

¹²⁶ La formula per il calcolo è la seguente: $750 \times [(80.000 - \text{reddito complessivo}) \div 80.000]$.

Nel **settore pubblico**, il telelavoro è disciplinato dal **D.P.R. 8 marzo 1999, n. 70**, recante il Regolamento di disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 4, comma 3, della L. 191/1998, e dall'**Accordo-quadro del 23 marzo 2000**. Anche per il settore pubblico è previsto che il ricorso al telelavoro debba consentire al lavoratore pari diritti ed opportunità rispetto ai lavoratori che operano in sede.

In particolare, l'articolo 3, comma 2, del D.P.R. 70 stabilisce che il ricorso a forme di telelavoro avviene sulla base di un **progetto generale** in cui sono indicati: gli obiettivi, le attività interessate, le tecnologie utilizzate ed i sistemi di supporto, le modalità di effettuazione secondo principi di ergonomia cognitiva, le tipologie professionali ed il numero dei dipendenti di cui si prevede il coinvolgimento, i tempi e le modalità di realizzazione, i criteri di verifica e di aggiornamento, le modificazioni organizzative ove necessarie, nonché i costi e i benefici, diretti e indiretti.

Il progetto deve definire (articolo 3, comma 4) la tipologia, la durata, le metodologie didattiche, le risorse finanziarie degli interventi di formazione e di aggiornamento, anche al fine di sviluppare competenze atte ad assicurare capacità di evoluzione e di adattamento alle mutate condizioni organizzative, tecnologiche e di processo.

Ai sensi del successivo articolo 4, comma 1, del D.P.R. 70, l'Amministrazione assegna il dipendente al telelavoro sulla base di **criteri** previsti dalla contrattazione collettiva, che, fra l'altro, consentano di **valorizzare i benefici sociali e personali del telelavoro**.

Inoltre, l'articolo 3, comma 5, dell'Accordo-quadro dispone, nell'ambito di ciascun comparto, la facoltà, per la contrattazione, di disciplinare gli aspetti strettamente legati alle specificità del comparto e, in particolare: criteri generali per l'esatta individuazione del telelavoro rispetto ad altre forme di delocalizzazione; criteri generali per l'articolazione del tempo di lavoro e per la determinazione delle fasce di reperibilità telematica; forme di copertura assicurativa delle attrezzature in dotazione e del loro uso; iniziative di formazione legate alla specificità del comparto.

Il successivo articolo 4 stabilisce, nell'ambito dei progetti di telelavoro di cui all'articolo 3 del D.P.R. 70, che l'Amministrazione di riferimento deve assegnare, con specifiche procedure, posizioni di telelavoro ai lavoratori che si siano dichiarati disponibili a ricoprire dette posizioni, alle condizioni previste dal progetto, con priorità per coloro che già svolgano le relative mansioni o abbiano esperienza lavorativa in mansioni analoghe a quelle richieste, tale da consentire di operare in autonomia nelle attività di competenza.

Sono inoltre previsti particolari criteri di scelta da utilizzare in caso di richieste in esubero, e precisamente: situazioni di disabilità psico-fisiche tali da rendere disagiata il raggiungimento del luogo di lavoro; esigenze di cura di figli minori di 8 anni; esigenze di cura nei confronti di familiari o conviventi, debitamente certificate; maggiore tempo di percorrenza dall'abitazione del dipendente alla sede.

Da ultimo, il legislatore è intervenuto sulla materia con la **L. 183/2011 (Stabilità 2012)**, **articolo 22, comma 5**, che reca alcune **misure intese a favorire il ricorso al telelavoro**, anche con specifico riferimento ai disabili e ai lavoratori in mobilità. In particolare, prevede:

- che i benefici concessi dalla normativa vigente al fine di promuovere e incentivare azioni volte a **conciliare tempi di vita e tempi di lavoro** (art.9, c. 1, lettera a), della L. 53/2000, possano essere riconosciuti anche in caso di telelavoro in forma di contratto a termine o reversibile;
- che gli obblighi in materia di **assunzioni obbligatorie e quote di riserva** possano essere adempiuti anche utilizzando il telelavoro;

- che fra le **modalità di assunzione** che possono costituire oggetto delle convenzioni di integrazione lavorativa (di cui all'articolo 11 della legge 68/1999¹²⁷) sono incluse anche le assunzioni con contratto di telelavoro;
 - al fine di **facilitare il reinserimento dei lavoratori in mobilità**, che le offerte di lavoro ad essi rivolte comprendono anche ipotesi di attività lavorative in forma di telelavoro, anche reversibile.
- l'eventuale riconoscimento, compatibilmente con il diritto ai riposi settimanali ed alle ferie annuali retribuite, della possibilità di **cessione fra lavoratori dipendenti dello stesso datore di lavoro di tutti o parte dei giorni di riposo aggiuntivi** (rispetto a quelli previsti dalle norme statali) spettanti in base al contratto collettivo nazionale, in favore del lavoratore genitore di figlio minore che necessiti di presenza fisica e cure costanti per le particolari condizioni di salute (**lettera e**);

Il criterio di delega pare ispirarsi alla legislazione di recente approvata in Francia. Con la Legge n. 2014-459 del 9 maggio 2014 è stata introdotta, infatti, la possibilità per un lavoratore dipendente di **donare a un proprio collega ore o giorni di riposo o congedo ordinario** da utilizzare per **assistere il figlio malato**.

La legge reca in particolare modifiche al Codice del lavoro, introducendo il nuovo paragrafo "Dono dei giorni di riposo ad un genitore di un figlio gravemente malato" (cfr. *Code du travail*, art. L1225-65-1 e L1225-65-2). Il nuovo art. L1225-65-1 del codice stabilisce che un lavoratore dipendente possa, su sua domanda e in accordo con il proprio datore di lavoro, rinunciare in modo anonimo e senza contropartita ad un intero "giorno di riposo" non goduto, o a parte di esso (ore), in favore di un altro dipendente della stessa impresa. I giorni o le ore donate possono essere comprese o meno in un "conto di risparmio del tempo" (*compte épargne temps*). Il dono può essere effettuato nei confronti di un dipendente che ha necessità di assistere un figlio di età inferiore ai 20 anni che è affetto da una malattia, o è portatore di handicap, ovvero vittima di un incidente di particolare gravità, e necessita pertanto di specifiche cure. Il dipendente donatore può offrire inoltre i propri giorni di congedo ordinario (*congé payé*), ma solo quelli in eccedenza rispetto ai 24 giorni lavorativi del congedo annuale di cui ha diritto. Il "dipendente beneficiario" dei giorni/ore di riposo o di congedo, donati da altri colleghi, ha diritto al mantenimento della retribuzione nel periodo della sua assenza dal lavoro per prestare le cure al figlio. Tale periodo è assimilato ad un periodo di lavoro effettivo per la determinazione dei suoi diritti di anzianità. Il dipendente conserva inoltre tutti i benefici acquisiti prima dell'inizio del suo periodo di assenza dal lavoro. Il nuovo art. L1225-65-2 del codice dispone poi che la particolare gravità della malattia, dell'handicap o dell'incidente del figlio del dipendente, unitamente all'indispensabilità di una presenza costante di una persona per la sua assistenza, siano attestati con certificato medico. Si rileva inoltre che l'art. 2 della legge n. 2014-459 prescrive che, mediante decreto, siano

¹²⁷ L'articolo 11 della L. 68/1999 prevede che, al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei disabili, gli uffici competenti possono stipulare con il datore di lavoro convenzioni aventi ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali di cui alla presente legge. Nella convenzione sono stabiliti i tempi e le modalità delle assunzioni che il datore di lavoro si impegna ad effettuare.

stabilite le condizioni di applicazione del nuovo dispositivo anche ai pubblici ufficiali civili e militari.

- la promozione dell'integrazione dell'offerta di **servizi per le cure parentali**¹²⁸, forniti dalle aziende e dai fondi o enti bilaterali¹²⁹, nel **sistema pubblico-privato dei servizi alla persona**¹³⁰, in **coordinamento con gli enti locali**

¹²⁸ **Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro** è stata introdotta la locuzione "cure parentali" in luogo del termine "l'infanzia".

Per quanto attiene ai servizi per l'infanzia, si ricorda che i nidi e i micronidi aziendali e interaziendali sono servizi per la prima infanzia (bambini da 0 a 3 anni) promossi da una o più aziende per accogliere - in via privilegiata, ma non necessariamente esclusiva - i figli dei lavoratori dipendenti. Sono in prevalenza localizzati nei luoghi di lavoro o nelle loro vicinanze. Le caratteristiche strutturali, organizzative ed educative che la struttura e l'organismo che la dirige devono possedere per ottenere l'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento sono contenute nelle leggi regionali di riferimento - e/o nelle delibere - che regolano i servizi integrativi per la prima infanzia. I nidi aziendali possono stipulare convenzioni con i Comuni di riferimento, nel caso accolgano bambini provenienti dalle liste d'attesa comunali. Non esiste una mappatura completa dei nidi aziendali presenti sul territorio nazionale. Nel 2011, la Regione Lombardia ha compiuto una ricognizione dei soggetti giuridici di diritto pubblico o privato (Comuni, ospedali, imprese di produzione e di servizi, Cooperative, Consorzi, ONLUS, Fondazioni, etc.) che operano in regione Lombardia e che abbiano volontariamente messo a disposizione dei propri dipendenti e collaboratori servizi di cura per l'infanzia. (Regione Lombardia, La mappatura degli asili aziendali in Lombardia, 2011) http://www.consiglieradiparita.regione.lombardia.it/shared/ccurl/688/148/ASILI%20NIDO%20AZIENDALI%20IN%20LOMBARDIA_mappatura_2011.pdf

¹²⁹ L'articolo 2, comma 1, lett. h), del D.Lgs. 276/2003 definisce gli enti bilaterali come quegli organismi, costituiti liberamente (di solito in attuazione di previsioni del contratto collettivo) dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative. Si tratta di enti paritetici in quanto i rappresentanti dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro sono in numero eguale tra loro.

Gli enti bilaterali possono essere definiti come sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso, in particolare:

- la promozione di un'occupazione regolare e di qualità;
- l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- la programmazione e le modalità di attuazione di attività formative;
- la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati
- la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito;
- la certificazione dei contratti di lavoro e lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro;
- lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro;
- ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

¹³⁰ Per quanto riguarda i servizi alla persona, la definizione viene utilizzata per caratterizzare una molteplicità di ambiti relativi alla cura e all'assistenza in cui è prevista la fornitura di un servizio - sia esso di prima necessità o di carattere opzionale - che comporta una relazione diretta con l'utente. In maniera molto schematica le aree d'interesse possono essere ricondotte ai "Servizi socio-sanitari" e ai "Servizi per il tempo libero e la cura della persona". Ciascuna area fa riferimento a bisogni individuali di natura diversa, legati gli uni ad uno stato di necessità psico-fisica, gli altri alla cura della persona. Le aree di utenza, le prestazioni, nonché la rete dei servizi sono quelli individuati dalla Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 328/2000). La legge ha avviato una complessiva riorganizzazione del sistema dei servizi sociali e sociosanitari, individuando i compiti e le responsabilità in capo ai diversi livelli di governo (Stato, Regioni e Comuni), le diverse aree di intervento, le categorie di utenti nonché le tipologie di servizi erogabili.

titolari delle funzioni amministrative¹³¹, anche mediante la promozione dell'impiego ottimale di tali servizi da parte dei lavoratori e dei cittadini residenti nel territorio in cui sono attivi (**lettera f**);

- 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**, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche tenuto conto della funzionalità organizzativa all'interno delle imprese (**lettera g**).
- l'estensione dei principi e dei criteri direttivi di cui al presente comma 9, in quanto compatibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ai **rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**, con riferimento al riconoscimento della possibilità di fruizione dei **congedi parentali in modo frazionato** ed alle misure organizzative intese al rafforzamento degli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (**lettera h**);
- l'introduzione di **congedi dedicati alle donne inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere** (certificati dai servizi sociali del comune di residenza) (**lettera i**)¹³²;
- la **semplificazione e razionalizzazione** degli organismi, delle competenze e dei fondi operanti in materia di parità e **pari opportunità nel mondo del lavoro**, nonché il riordino delle procedure relative alla promozione di azioni positive per cui è competente il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (ferme restando comunque le funzioni in materia proprie della Presidenza del Consiglio dei ministri (**lettera l**))¹³³.

*Con riferimento alla lettera **h**), si fa presente che la possibilità di fruire del congedo parentale in modo frazionato è già prevista dalla normativa vigente, per tutti i dipendenti privati e pubblici (art.32 del d.lgs. n.151/2001, il quale rimette alla contrattazione collettiva di settore anche la definizione di modalità di fruizione del congedo su base oraria).*

Il sostegno della maternità e della paternità: quadro della normativa vigente

¹³¹ Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati è stato precisato che il sistema pubblico-privato dei servizi alla persona deve operare in coordinamento con gli enti locali titolari delle funzioni amministrative.

¹³² Lettera introdotta nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati.

¹³³ Lettera introdotta nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati.

La normativa concernente la tutela della famiglia, e, più specificamente, della maternità e dell'infanzia, ha progressivamente conosciuto, soprattutto negli ultimi anni, importanti modifiche, che hanno messo in risalto in primo luogo gli interessi del bambino, intesi nelle accezioni relazionali ed affettive, e, in secondo luogo, la creazione di condizioni più favorevoli ad un'effettiva conciliazione tra il diritto alla maternità e il diritto al lavoro.

Infatti, dopo le leggi che possono definirsi "storiche" – la L. 1204/1971 e la L. 903/1977 -, un'estensione complessiva delle tutele relative alla maternità e paternità è stata realizzata, in primo luogo, attraverso la L. 53/2000¹³⁴, con la quale peraltro sono state introdotte altre disposizioni relative alle assenze dal lavoro e ai congedi per altre esigenze della vita (per esempio, la formazione).

Si può affermare che con la L. 53/2000 l'intera normativa in materia di assenze dal lavoro consentite in relazione alla nascita ed alle malattie dei figli è stata riformulata, estendendo l'ambito temporale di applicazione delle disposizioni - dai tre agli otto anni di età del bambino - e promuovendo il concorso del padre nell'attività di assistenza. La stessa legge, inoltre, ha introdotto la possibilità per i lavoratori subordinati di ottenere permessi retribuiti (tre giorni lavorativi l'anno) e di richiedere periodi di congedo non retribuiti (sino a due anni) per gravi motivi interessanti la sfera familiare del richiedente. La tutela è stata estesa in buona parte anche al padre lavoratore al quale la legge attribuisce benefici propri, non derivanti dal mancato esercizio dei diritti attribuiti alla madre: entrambi i genitori possono infatti godere della tutela alternativamente o, a volte, anche contemporaneamente secondo le necessità organizzative della famiglia.

Sulla base della delega contenuta nella stessa L. 53/2000 con il **decreto legislativo n.151/2001**¹³⁵ è stato emanato un **testo unico per il riordinamento delle disposizioni normative vigenti in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità**. Tale provvedimento, in base alla delega, si è limitato a conferire organicità e sistematicità alle norme già vigenti, senza introdurre elementi di innovazione sostanziale rispetto alle norme oggetto di codificazione.

Le norme del D.Lgs. 151/2001, a tutela e sostegno della maternità e della paternità, si applicano sia alle lavoratrici che ai lavoratori subordinati, alle lavoratrici autonome, alle libere professioniste e alle lavoratrici iscritte alla Gestione separata dell'INPS¹³⁶.

Da ultimo, la L. 92/2012 (c.d. Riforma del mercato del lavoro) è intervenuta sul D.Lgs. 151/2001, mediante interventi volti alla tutela delle donne attraverso la loro inclusione nel mercato del lavoro e la previsione di un sostegno effettivo alla genitorialità.

Sotto il profilo della tutela delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri, in primo luogo il D.Lgs. 151/2001 riconosce alle lavoratrici un **congedo di maternità obbligatorio e retribuito** della durata complessiva di cinque mesi (due mesi prima del parto e tre mesi

¹³⁴ L. 8 marzo 2000, n. 53, "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città".

¹³⁵ D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della L. 8 marzo 2000, n. 53".

¹³⁶ Per lavoratrici e lavoratori si intendono, salvo sia altrimenti specificato, i dipendenti, compresi quelli con contratto di apprendistato, di amministrazioni pubbliche, di privati datori di lavoro, nonché i soci lavoratori di cooperative (articolo 2 del D.Lgs. 151/2001; circolare INPS n. 41/2006). Inoltre, la lavoratrice e il lavoratore a tempo parziale, in attuazione di quanto previsto dal D.Lgs. 61/2000 ed, in particolare, del principio di non discriminazione, beneficiano dei medesimi diritti di un dipendente a tempo pieno comparabile, per quanto riguarda la durata dei congedi previsti dal D.Lgs. 151/2001 (articolo 60 del D.Lgs. 151/2001).

dopo il parto, oppure, a scelta della lavoratrice e se le condizioni mediche lo consentono, un mese prima del parto e quattro mesi dopo il parto).

Tale congedo spetta, per un periodo massimo di cinque mesi, anche alle lavoratrici che abbiano adottato un minore (articolo 26 del D.Lgs. 151/2001).

In caso di adozione nazionale, il congedo deve essere fruito durante i primi cinque mesi successivi all'effettivo ingresso del minore nella famiglia della lavoratrice. In caso di adozione internazionale, il congedo può essere fruito prima dell'ingresso del minore in Italia, durante il periodo di permanenza all'estero richiesto per l'incontro con il minore e gli adempimenti relativi alla procedura adottiva. Ferma restando la durata complessiva del congedo, questo può essere fruito entro i cinque mesi successivi all'ingresso del minore in Italia.

Nel caso in cui la lavoratrice, per il periodo di permanenza all'estero, non richieda o richieda solo in parte il congedo di maternità, può fruire di un congedo non retribuito.

In caso di affidamento di minore, il congedo può essere fruito entro cinque mesi dall'affidamento, per un periodo massimo di tre mesi.

Tali congedi (retribuito e non retribuito) spettano, alle medesime condizioni, al lavoratore, nel caso in cui non sia stato richiesto, per specifici motivi, dalla lavoratrice (articolo 31 del D.Lgs. 151/2001).

La normativa, inoltre, riconosce un ulteriore **congedo facoltativo** (articoli 32 e ss del D.Lgs. 151/2001), della durata massima di dieci mesi (cd. congedo parentale), usufruibile dalla lavoratrice, dal lavoratore o comunque dall'unico genitore esistente, per una durata massima di dieci mesi, nei primi otto anni di vita del minore.

Tale congedo spetta anche nel caso di adozione, nazionale e internazionale, e di affidamento, e può essere fruito dai genitori adottivi e affidatari, qualunque sia l'età del minore, entro otto anni dall'ingresso del minore in famiglia, e comunque non oltre il raggiungimento della maggiore età (articolo 36 del D.Lgs. 151/2001, come di recente modificato dall'articolo 2, commi 452-456, della legge finanziaria per il 2008).

Infine, l'ordinamento tutela anche la maternità delle lavoratrici autonome e delle libere professioniste, riconoscendo (articoli 66 e ss. del D.Lgs. 151/2001) un'indennità giornaliera corrisposta, per i due mesi antecedenti la data del parto e per i tre mesi successivi alla stessa data effettiva del parto. Tale indennità è riconosciuta anche in caso di adozione e affidamento. Alle stesse viene anche riconosciuto il congedo parentale in precedenza richiamato, anche in caso di adozioni e affidamenti, fino al raggiungimento di determinate età da parte del minore.

Si ricorda, inoltre, che la L. 104/2006 ha esteso, dal 1° aprile 2006, la tutela previdenziale relativa alla maternità alle lavoratrici e ai lavoratori appartenenti alla categoria dei **dirigenti** che prestano la loro opera alle dipendenze di datori di lavoro privati. Da tale data, i datori di lavoro sono tenuti a versare il contributo per l'assicurazione per la maternità sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti con qualifica di dirigente (nella misura prevista dall'art. 79, comma 1, del D.Lgs. n. 151/2001) in considerazione dei diversi settori produttivi¹³⁷.

Infine in materia è intervenuta la L. **92/2012**, di riforma del mercato del lavoro.

La legge, oltre a individuare tra gli obiettivi generali dell'intervento la promozione di una maggiore inclusione delle donne nella vita economica, all'articolo 4, commi 8-11, ha disposto un'agevolazione contributiva, consistente nella riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro, e di durata pari a dodici mesi, per le assunzioni effettuate, a

¹³⁷ V. al riguardo la circolare INPS n. 76/2006.

decorrere dal 1° gennaio 2013, con contratto di lavoro dipendente, a tempo determinato anche in somministrazione, in relazione a lavoratori di età non inferiore a cinquanta anni, disoccupati da oltre dodici mesi. In tali casi, se il contratto viene trasformato a tempo indeterminato, la riduzione dei contributi si prolunga fino al diciottesimo mese dalla data di assunzione con il contratto a tempo determinato, anche in somministrazione, mentre se l'assunzione viene effettuata con contratto di lavoro a tempo indeterminato, la riduzione dei contributi spetta per un periodo di diciotto mesi dalla data di assunzione. Le disposizioni dell'articolo in esame trovano applicazione nel rispetto del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, sugli aiuti di Stato, anche in relazione alle assunzioni di donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea e nelle aree di cui all'articolo 2, punto 18), lettera e), del citato regolamento (sono i lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato), annualmente individuate con specifico decreto interministeriale, nonché in relazione alle assunzioni di donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi, ovunque residenti.

L'articolo 28 del D.Lgs. 151/2001, riconosce il **congedo di paternità**, ossia il diritto al padre lavoratore di astenersi dal lavoro per tutta la durata del congedo di maternità o per la parte residua che sarebbe spettata alla lavoratrice, in caso di morte o di grave infermità della madre; abbandono o affidamento esclusivo del bambino al padre.

Per quanto riguarda il trattamento normativo si applicano al padre lavoratore le stesse disposizioni (articolo 23 del D.Lgs. 151/2001) illustrate per il congedo di maternità (articolo 29 del D.Lgs. 151/2001).

Inoltre, l'articolo 4, comma 24, lettera a), della L. 92/2012 ha previsto la misura sperimentale, per gli anni 2013-2015, dell'obbligo per il padre lavoratore dipendente, entro i cinque mesi dalla nascita del figlio, di astenersi dal lavoro per un periodo di un giorno. Entro il medesimo periodo, il padre lavoratore dipendente può astenersi per ulteriori due giorni, anche continuativi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima. Per questi giorni di astensione viene riconosciuta un'indennità giornaliera a carico dell'INPS pari al 100% della retribuzione per il periodo di due giorni goduto in sostituzione della madre, un'indennità pari al 100% della retribuzione per il giorno di astensione obbligatorio sopra indicato. Il padre lavoratore deve dare preventiva comunicazione in forma scritta al datore di lavoro dei giorni prescelti per astenersi dal lavoro con un preavviso di almeno quindici giorni.

Il congedo facoltativo è fruibile dal padre anche contemporaneamente all'astensione della madre (articolo 1 del D.M. 22 dicembre 2012), inoltre i congedi obbligatorio e facoltativo non possono essere frazionati ad ore (articolo 3 del D.M. 22 dicembre 2012).

I **congedi parentali** si traducono nell'astensione facoltativa dal lavoro della lavoratrice o del lavoratore. In particolare, trascorso il periodo di congedo di maternità, ciascun genitore, ai sensi dell'articolo 32 del D.Lgs. 151/2001, ha diritto di astenersi dal lavoro nei primi 8 anni di vita del bambino, con un limite complessivo massimo di 10 mesi. Tale diritto spetta alla madre lavoratrice, trascorso il periodo di congedo di maternità (astensione obbligatoria), per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 6

mesi, e al padre lavoratore, dalla nascita del figlio, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 6 mesi ovvero di 7 mesi qualora usufruisca dell'astensione facoltativa per un periodo continuativo non inferiore a 3 mesi (in quest'ultimo caso, il periodo massimo utilizzabile da entrambi i genitori viene elevato a 11 mesi), nel caso in cui vi sia un solo genitore, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 10 mesi.

Lo stesso articolo 32 (così come modificato dall'articolo 1, comma 339, della L. 228/2012¹³⁸) ha attribuito alla contrattazione collettiva di settore il potere di stabilire le modalità di **fruizione del congedo parentale su base oraria**, nonché i criteri di calcolo della base oraria e l'equiparazione di un determinato monte ore alla singola giornata lavorativa. Specifiche e diverse modalità di fruizione e di differimento del congedo sono previste dalla disciplina collettiva per il personale del comparto sicurezza e difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico, al fine di tenere conto delle peculiari esigenze di funzionalità connesse all'espletamento dei relativi servizi istituzionali.. Oltre a ciò, è stato precisato in ordine al periodo di preavviso da osservare ai fini dell'esercizio del diritto al congedo parentale, che, restando fermo il periodo quindicinale per il preavviso debba essere indicato l'inizio e la fine del periodo di congedo ed è stato previsto che il lavoratore e il datore di lavoro possano mantenersi in contatto durante il periodo di congedo, al fine di concordare adeguate misure di ripresa dell'attività lavorativa, tenendo conto di quanto eventualmente previsto dalla contrattazione collettiva.

Un ulteriore filone normativo riguarda le **indennità di maternità e di paternità**.

Ai sensi dell'articolo 22 del D.Lgs. 151/2001, le lavoratrici hanno diritto ad un'indennità giornaliera pari all'80% della retribuzione¹³⁹ per tutto il periodo di congedo di maternità.

La contrattazione collettiva può inoltre prevedere un'integrazione (a carico dell'azienda) dell'indennità anticipata dal datore di lavoro per conto dell'INPS.

L'indennità decorre dal primo giorno di assenza obbligatoria dal lavoro ed è corrisposta, secondo specifiche modalità e con gli stessi criteri previsti per l'erogazione delle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie (articolo 22, comma 2, del D.Lgs. 151/2001).

Le lavoratrici iscritte alla Gestione separata dell'INPS che abbiano adottato o avuto in affidamento preadottivo un minore, hanno diritto all'indennità di maternità per un periodo di 5 mesi (anziché di 3 mesi¹⁴⁰).

Alle lavoratrici autonome, coltivatrici dirette, mezzadre e colone, artigiane ed esercenti attività commerciali, alle imprenditrici agricole a titolo principale e alle pescatrici autonome della piccola pesca marittima e delle acque interne (di cui alla L. 250/1958) è corrisposta, ai sensi dell'articolo 66 del D.Lgs. 151/2001, una indennità giornaliera per il periodo di gravidanza e per quello successivo al parto. L'indennità è corrisposta, per le coltivatrici dirette, colone e mezzadre e le imprenditrici agricole, per i due mesi antecedenti la data del parto e per i tre mesi successivi alla stessa, in misura pari all'80% della retribuzione minima giornaliera per gli operai agricoli a tempo indeterminato, in relazione all'anno precedente il parto. Alle lavoratrici autonome, artigiane ed esercenti

¹³⁸ Le modifiche sono state apportate per il recepimento della direttiva 2010/18/UE dell'8 marzo 2010, che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale.

¹³⁹ Per retribuzione s'intende la retribuzione media globale giornaliera del periodo di paga quadrisettimanale o mensile scaduto e immediatamente precedente a quello nel corso del quale ha avuto inizio il congedo per maternità.

¹⁴⁰ Corte Costituzionale, sent. n. 257/2012.

attività commerciali è corrisposta, per i due mesi antecedenti la data del parto e per i tre mesi successivi alla stessa data effettiva del parto, in misura pari all'80% del salario minimo giornaliero. Per i pescatori della piccola pesca marittima e delle acque interne l'indennità è corrisposta (articolo 68 del D.Lgs. 151/2001) per i due mesi antecedenti la data del parto e per i tre mesi successivi alla stessa data effettiva del parto, in misura pari all'80% della misura giornaliera del salario convenzionale (così come previsto dall'articolo 10 della L. 250/1958).

Come accennato in precedenza, la legge di riforma del mercato del lavoro ha introdotto, in via sperimentale per gli anni 2013-2015, l'obbligo per il padre lavoratore dipendente di astenersi dal lavoro per un periodo di un giorno entro i 5 mesi dalla nascita del figlio, per questo giorno è riconosciuta un'indennità, a carico dell'INPS, pari al 100% della retribuzione. La stessa indennità è riconosciuta al padre lavoratore nel caso in cui si astenga (entro i 5 mesi dalla nascita del figlio) per un periodo di due giorni, anche continuativi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima.

Inoltre, l'articolo 34 del D.Lgs. 151/2001 ha riconosciuto, per i periodi di congedo parentale, un'indennità (alle lavoratrici e ai lavoratori) pari al 30% della retribuzione, per un periodo massimo complessivo tra i genitori di 6 mesi. Per i periodi di congedo parentale ulteriori è dovuta un'indennità pari al 30% della retribuzione, a condizione che il reddito individuale dell'interessato sia inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria. L'indennità per congedo parentale non spetta ai lavoratori dipendenti che, durante la fruizione del congedo stesso, intraprendano una nuova attività lavorativa.

Infine, l'articolo 69 del D.Lgs. 151/2001 ha disposto che alle lavoratrici autonome (comprese le pescatrici autonome della piccola pesca marittima e delle acque interne) sia esteso il diritto al congedo parentale, compresi il relativo trattamento economico e il trattamento previdenziale, limitatamente ad un periodo di 3 mesi, entro il primo anno di vita del bambino (norma estesa anche nei confronti dei genitori adottivi o affidatari).

Commi 10-15 ***(Disposizioni comuni per l'esercizio delle deleghe)***

I **commi 10-15** dettano disposizioni comuni per l'esercizio delle deleghe.

Il **comma 10** prevede che i decreti legislativi vengano adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della legge n.400 del 1988.

L'**articolo 14 della legge n.400 del 1988** prevede I decreti legislativi adottati dal Governo ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione sono emanati dal Presidente della Repubblica con la denominazione di «decreto legislativo» e con l'indicazione, nel preambolo, della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei ministri e degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione. L'emanazione del decreto legislativo deve avvenire entro il termine fissato dalla legge di delegazione; il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno venti giorni prima della scadenza. Se la delega legislativa si riferisce ad una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può esercitarla mediante più atti successivi per uno o più degli oggetti predetti. In relazione al termine finale stabilito dalla legge di delegazione, il Governo informa periodicamente le Camere sui criteri che segue nell'organizzazione dell'esercizio della delega.

Il **comma 11** dispone innanzitutto che gli schemi dei decreti legislativi devono essere corredati di **relazione tecnica** (che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura). Gli schemi dei decreti, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i **pareri delle Commissioni parlamentari competenti** per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri.

Il **comma 12** prevede che dall'attuazione delle deleghe **non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica**. A tale fine, per gli adempimenti previsti dai decreti legislativi attuativi, le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni.

Si prevede, inoltre, che 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.

Il **comma 2 dell'articolo 17, della legge n.196/2009**, ha introdotto specifiche disposizioni, relative alla copertura degli oneri recati dall'attuazione di deleghe legislative.

In particolare, è espressamente sancito il principio in base al quale le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura finanziaria necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, a tale quantificazione si procede al momento dell'adozione dei singoli decreti.

Il principio di carattere generale enunciato dalla norma risponde a quello da tempo elaborato dalla **giurisprudenza costituzionale** (v. sentenza n. 226/1976), in base al quale, per il combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., spetta al legislatore delegante disporre in ordine alla copertura della spesa derivante dall'esercizio della delega. La stessa Corte ha tuttavia evidenziato che, "qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta" è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, con determinazione di principi e criteri direttivi. Nei predetti casi, dando attuazione ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore delegante ha, di volta in volta, stabilito criteri di delega, anche enunciati sotto forma di clausole di neutralità finanziaria, volti a definire gli equilibri finanziari interni a ciascun provvedimento da adottare nell'esercizio della delega.

Di recente si è assistito ad un'evoluzione nell'applicazione delle modalità di copertura delle deleghe legislative, con la possibilità anche di graduare nel tempo l'esercizio della delega, in ragione dell'ammontare delle risorse disponibili, stanziato nell'ambito delle manovre finanziarie annuali. In tali casi, tuttavia, il legislatore delegante ha comunque subordinato l'emanazione dei decreti legislativi alla previa entrata in vigore degli atti legislativi recanti lo stanziamento delle relative risorse finanziarie (si veda la legge n. 53 del 2003 sull'istruzione, la legge n. 80 del 2003 sul sistema fiscale e la legge n. 243 del 2004 sul sistema previdenziale).

Le norme contenute nel comma 2 dell'articolo 17, della legge n.196/2009, hanno inteso recepire sul piano legislativo alcuni dei criteri delineati dalla più recente prassi, sopra richiamata, di copertura delle leggi di delega. Si dispone in primo luogo che ciascuno schema di decreto sia corredato di una relazione tecnica, che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo provvedimento ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. Anche se dalla formulazione della norma non emerge con certezza, l'obbligo di predisposizione di una relazione tecnica a corredo di ciascuno schema di decreto sembra assumere portata generale, non limitata quindi alle ipotesi di cui al secondo periodo del comma 2 dell'art. 17 (oneri non quantificati al momento dell'approvazione della legge delega).

Si dispone infine che **l'individuazione dei mezzi di copertura deve in ogni caso precedere l'entrata in vigore dei decreti** medesimi, secondo quanto espressamente disposto da diverse, recenti leggi delega che hanno rinviato ad una fase successiva l'individuazione dei mezzi di copertura degli effetti connessi all'esercizio delle deleghe da esse stesse conferite.

Il **comma 13** prevede che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla presente legge, il Governo può adottare, con la medesima procedura di cui ai commi 1 e 2, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse.

Nel corso dell'esame presso l'XI Commissione Lavoro della Camera dei deputati, è stato disposto l'**obbligo**, per il **Sistema permanente di monitoraggio e valutazione**¹⁴¹ (istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della L. 92/2012), di **monitorare** in maniera permanente gli effetti degli interventi di attuazione del provvedimento in esame, con particolare riferimento agli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini e sulle modalità di entrata ed uscita nell'impiego, anche ai fini dell'adozione dei decreti richiamati in precedenza. Il monitoraggio è eseguito dal Sistema, che vi provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il **comma 14** fa salve le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Bolzano e di Trento dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, le competenze delegate in materia di lavoro e quelle comunque riconducibili agli articoli 2 e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

L'articolo 2 della legge costituzionale n.3/2001 (che ha introdotto il nuovo articolo 116 della Costituzione), prevede che le regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, la Sicilia, Trentino-Alto Adige (costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano) e la Valle d'Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117¹⁴² e le materie indicate dal secondo comma del medesimo

¹⁴¹ L'articolo 1, commi da 2 a 6, della L. 92/2012 ha istituito (senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica) di un sistema permanente di monitoraggio e valutazione, basato su dati forniti ISTAT e da altri soggetti del Sistema statistico nazionale (Sistan), volto a verificare lo stato di attuazione degli interventi e a valutarne gli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini e sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego. Al sistema di monitoraggio e valutazione, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con le altre Istituzioni competenti, concorrono le parti sociali (attraverso le organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale dei lavoratori e dei datori di lavoro), nonché l'INPS e l'ISTAT, chiamati ad organizzare banche dati informatizzate anonime (contenenti i dati individuali anonimi, relativi ad età, genere, area di residenza, periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali con relativa durata ed importi corrisposti, periodi lavorativi e retribuzione spettante, stato di disoccupazione, politiche attive e di attivazione ricevute), aperta ad enti di ricerca e università. Il sistema permanente di monitoraggio e valutazione è chiamato a produrre rapporti annuali sullo stato di attuazione delle singole misure, da cui potranno essere desunti elementi per successivi interventi di implementazione o correzione delle norme introdotte.

¹⁴² Ossia le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni, nelle quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla

articolo alle lettere l)¹⁴³, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n)¹⁴⁴ e s)¹⁴⁵, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata. L'articolo 10 della legge costituzionale n.3/2001 ha previsto, invece, che sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Infine, il **comma 15, introdotto dalla Commissione**, ha disposto **l'entrata in vigore** del provvedimento in esame nonché dei relativi decreti di attuazione il **giorno successivo** a quello di pubblicazione sulla G.U.

legislazione statale. Si tratta delle seguenti materie: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

¹⁴³ La lettera l) del comma 2 dell'articolo 117 Cost., rimette alla potestà esclusiva statale le materie "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa".

¹⁴⁴ La lettera n) del comma 2 dell'articolo 117 Cost., rimette alla potestà esclusiva statale la materia "norme generali sull'istruzione".

¹⁴⁵ La lettera s) del comma 2 dell'articolo 117 Cost., rimette alla potestà esclusiva statale le materie "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

Giurisprudenza Costituzionale

La Giurisprudenza Costituzionale in materia di leggi delega

La **giurisprudenza costituzionale** ha in varie occasioni affrontato il tema delle leggi di delega recanti principi e criteri direttivi generici e indeterminati (c.d. **deleghe in bianco**)¹⁴⁶, 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".

Già nella **sentenza n. 158 del 1985**, la Corte ha chiarito che "le direttive, i principi ed i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma, dall'altro, devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare. In particolare, la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato."

Nella **sentenza n. 98 del 2008** la Corte ha riconosciuto 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", con la conseguenza che "il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose". Con l'**ordinanza n. 134 del 2003** la Corte ha precisato che "il livello di specificazione dei principi 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".

In linea generale la Corte ammette, 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**).

Per quanto riguarda le deleghe volte al riordino e al coordinamento di una determinata disciplina normativa, la Corte ha riconosciuto costituire un principio sufficiente a guidare l'azione dell'esecutivo precisamente quello del riordino (**sentenze nn. 53 e 174 del 2005**). Tornata sul punto, con la **sentenza n. 350 del 2007** la Corte ha avuto modo di precisare che ogniqualvolta una delega volta riordino e al coordinamento della materia non contiene l'enunciazione esplicita di

¹⁴⁶ Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia al Quaderno del Servizio studi della Corte costituzionale "La delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale", 2008 (http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU%20210_DELEGA_LEGISLATIVA.pdf).

principi nuovi cui il legislatore delegato debba uniformarsi, l'attività di quest'ultimo resta, in qualche modo, limitata e la delega deve essere intesa "in senso minimale".

Ciò che non può essere validamente ammesso come principio e criterio direttivo è un generico rinvio alla stessa discrezionalità del Governo: come affermato dalla Corte nella **sentenza n. 68 del 1991** (e ribadito nella **sentenza n. 340 del 2007**), per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, "il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata quale è, per definizione, la legislazione su delega".

In conclusione, benché la Corte abbia in varie occasioni sollecitato una maggiore precisione da parte del legislatore delegante, dal complesso della giurisprudenza costituzionale sembra evincersi un atteggiamento assai prudente da parte della Corte in sede di declaratoria di incostituzionalità, come dimostra il fatto che, ad oggi, **l'illegittimità costituzionale di una legge delega per violazione dell'articolo 76 della Costituzione sia stata pronunciata una sola volta (sentenza n. 280 del 2004¹⁴⁷)**.

¹⁴⁷ In tale sentenza, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della delega conferita dall'articolo 1, commi 5 e 6, della legge n.131/2003, la questione si intrecciava, peraltro, con il rispetto delle competenze legislative regionali, come definite dal nuovo articolo 117 Cost. In tale circostanza la Corte ha ritenuto in contrasto con l'oggetto "minimale" della delega (volta alla mera "ricognizione" dei principi della legislazione statale volti a circoscrivere la potestà legislativa concorrente regionale) le disposizioni (commi 5 e 6) che viceversa indirizzavano l'attività delegata del Governo in termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazione (di qui il contrasto con l'articolo 76 Cost.) dei criteri direttivi.