

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di ACTA (Associazione consulenti del terziario avanzato), Alta Partecipazione, Confassociazioni e Confprofessioni nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 4135, approvato dal Senato, recante misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato 113

SEDE REFERENTE:

Modifiche alla disciplina del lavoro accessorio. C. 584 Palmizio, C. 1681 Vitelli, C. 3601 Damiano, C. 3796 Ciprini, C. 4125 D'Agostino e C. 4185 Polverini (*Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento delle proposte di legge C. 3796 Ciprini, C. 4125 D'Agostino e C. 4185 Polverini*) 113

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 11 gennaio 2017.

Audizione di rappresentanti di ACTA (Associazione consulenti del terziario avanzato), Alta Partecipazione, Confassociazioni e Confprofessioni nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 4135, approvato dal Senato, recante misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.40 alle 15.45.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 11 gennaio 2017. — Presidenza del presidente Cesare DAMIANO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Franca Biondelli.

La seduta comincia alle 15.45.

Modifiche alla disciplina del lavoro accessorio.

C. 584 Palmizio, C. 1681 Vitelli, C. 3601 Damiano, C. 3796 Ciprini, C. 4125 D'Agostino e C. 4185 Polverini.

(Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento delle proposte di legge C. 3796 Ciprini, C. 4125 D'Agostino e C. 4185 Polverini).

La Commissione prosegue l'esame delle proposte di legge, rinviato, da ultimo, nella seduta del 3 maggio 2016.

Cesare DAMIANO, *presidente*, avverte che, come stabilito nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 20 dicembre 2016, nella seduta odierna è prevista la ripresa dell'esame in sede referente delle proposte di legge C. 584 Palmizio, C. 1681 Vitelli e C. 3601 Damiano, recanti modifiche alla disciplina del lavoro accessorio.

Al riguardo, ricorda che la discussione è stata avviata, con la relazione introduttiva della relatrice, lo scorso 28 aprile 2016 e che l'esame è stato, da ultimo,

rinvio nella seduta del 3 maggio 2016. Rammenta, altresì, che la Commissione aveva avviato un ciclo di audizioni informali, allo scopo di raccogliere elementi utili nell'ambito dell'istruttoria legislativa sulle medesime proposte di legge. Il ciclo di audizioni non si è tuttavia completato in ragione della concorrente adozione da parte del Governo dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81, e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151 (Atto del Governo n. 311), che è intervenuto anche sulla disciplina del lavoro accessorio.

Segnala, altresì, che sono state successivamente assegnate alla Commissione le proposte di legge Ciprini C. 3796, D'Agostino C. 4125 e Polverini C. 4185, che vertono su materia identica a quella affrontata dalle proposte di legge già all'esame della Commissione. Avverte, quindi, che il loro esame sarà abbinato a quello delle proposte di legge già all'esame della Commissione.

Fa presente, infine, che anche deputati dei gruppi SI-SEL e LNA hanno presentato proposte di legge vertenti sul medesimo argomento, ancora non assegnate. Evidenzia che, una volta intervenuta l'assegnazione di tali proposte alla XI Commissione, si potrà valutare l'abbinamento del loro esame a quello delle proposte già in discussione.

Patrizia MAESTRI (PD), *relatrice*, illustrando sinteticamente il contenuto delle proposte di legge testé abbinata, osserva in primo luogo che la proposta di legge Atto Camera n. 3796 Ciprini consta di due articoli, segnalando che il suo articolo 1, così come l'articolo 1 della proposta di legge Atto Camera n. 3601 Damiano, è volto a limitare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'istituto del lavoro accessorio, attraverso ampie modifiche agli articoli da 48 a 50 del decreto legislativo n. 81 del 2015 tese, sostanzialmente, a ripristinare l'impianto normativo originario del decreto legislativo n. 276 del 2003. Rispetto a tale proposta di legge, tuttavia, il nuovo testo dell'articolo 48

introduce l'espresso divieto per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di prestazioni di lavoro accessorio, ad eccezione degli interventi di emergenza, esclusivamente dovuti a calamità o a eventi naturali improvvisi, ovvero di interventi di solidarietà. Segnala, inoltre, che il valore del buono orario, nelle more dell'adozione dello specifico decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali chiamato a definirne l'importo, tenendo conto della media delle retribuzioni rilevate per le diverse attività lavorative e delle risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali, è fissato a 15 euro e che il committente è tenuto a comunicare alla direzione territoriale del lavoro competente anche il giorno e l'orario di inizio e termine della prestazione nonché la tipologia dell'attività prestata. L'articolo 2, infine, prevede, in caso di superamento dei limiti quantitativi e qualitativi di utilizzo del lavoro accessorio, la trasformazione in contratto a tempo indeterminato del rapporto di lavoro, qualora le prestazioni rese risultino funzionali all'attività di impresa o professionale.

Anche la proposta di legge Atto Camera n. 4185 Polverini, che consta di due articoli, analogamente alla proposta di legge Atto Camera 3601 ridefinisce l'ambito oggettivo e soggettivo del lavoro accessorio, riconducendolo al disegno originario del decreto legislativo n. 276 del 2003. Segnala, in particolare, l'obbligo per i servizi per l'impiego di erogare ai prestatori di lavoro accessorio una formazione di base in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, i diversi obblighi di comunicazione previsti per gli imprenditori agricoli, la previsione di sanzioni amministrative pecuniarie, da applicarsi in caso di mancato rispetto dei limiti fissati per i compensi per ciascun lavoratore e, infine, l'istituzione di un'apposita banca dati volta a monitorare l'andamento delle prestazioni di carattere previdenziale e delle relative entrate contributive, conseguenti allo sviluppo delle attività di lavoro accessorio.

Osserva, invece, che la proposta di legge Atto Camera n. 4125 D'Agostino ha una

portata diversa. Tale proposta, modificando l'articolo 48 del decreto legislativo n. 81 del 2015, è volta, infatti, a ridefinire i limiti per il ricorso al lavoro accessorio in agricoltura. In particolare, la disposizione incrementa da 7.000 a 50.000 euro il volume di affari dei produttori agricoli che possono ricorrere ai buoni per il lavoro accessorio, fermo restando che le attività non possono essere svolte da soggetti iscritti l'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

Dopo avere, ancora una volta, sottolineato la sostanziale omogeneità delle proposte Atto Camera n. 3796 e n. 4185 e della proposta n. 3601, di cui è primo firmatario il presidente Damiano, si riserva di approfondire il contenuto anche delle ulteriori proposte che saranno assegnate, segnalando l'opportunità di valutare la possibilità di rinnovare e completare l'attività istruttoria già svolta anche alla luce delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 185 del 2016. Terminato l'esame preliminare, a suo avviso, sarebbe auspicabile elaborare un testo unificato delle varie proposte in discussione, che sembrano muoversi prevalentemente nella direzione della riconduzione dell'utilizzo dei buoni a prestazioni di carattere realmente occasionale.

Tiziana CIPRINI (M5S) esprime soddisfazione per la ripresa dell'esame delle proposte di legge in materia di lavoro accessorio, interrotto lo scorso maggio a causa della presentazione da parte del Governo dello schema di decreto legislativo correttivo dei decreti legislativi attuativi del cosiddetto *Jobs Act*. Osserva, tuttavia, che la Commissione riprende l'esame delle proposte di legge con finalità strumentali, unicamente per tentare di evitare che si tenga il *referendum* proposto dalla CGIL, volto all'abolizione dei *voucher*. Giudica, a tale proposito, significativa la scelta di riprendere la discussione proprio nel giorno in cui la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile la proposta referendaria in materia. Ricorda, invece, che il M5S aveva paventato la possibilità di un uso distorto di tale stru-

mento fin dalla presentazione del decreto-legge n. 76 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 99 del 2013, con il quale il Governo Letta si proponeva di rilanciare l'occupazione, eliminando, tra l'altro, alcuni dei limiti originariamente previsti per l'utilizzo dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio. Il progressivo smantellamento dei presidi normativi previsti dal legislatore ha portato all'abuso dei *voucher* che, invece di favorire l'emersione di lavoro nero, ha contribuito a creare ulteriori sacche di precariato e false aspettative, persino nella pubblica amministrazione, se si pensa che alcuni comuni, pensando di potere aggirare i limiti alle spese di personale previsti dalla legislazione vigente, hanno fatto un massiccio ricorso al lavoro accessorio, peraltro condannato da recenti pronunce della Corte dei conti.

Roberto SIMONETTI (LNA), auspicando la tempestiva assegnazione alla Commissione della sua proposta di legge in materia di lavoro accessorio, osserva che il tema dei *voucher* è diventato di interesse nazionale solo dopo che è risultata concreta la possibilità che si celebri il *referendum* proposto dalla CGIL, che ne chiede l'abolizione. Si dichiara contrario all'eliminazione di tale strumento che, se riportato all'impostazione originaria del decreto legislativo n. 276 del 2003, costituirebbe un valido presidio contro il ricorso al lavoro nero, laddove l'abuso che se ne è fatto dopo le modifiche introdotte già dal Governo Monti ha finito per configurare il lavoro accessorio come una sorta di *part-time*. Auspica, pertanto, che la relatrice possa proporre quanto prima un testo unificato sul quale la Commissione possa continuare la discussione.

Davide BARUFFI (PD), dopo avere ringraziato la relatrice per il lavoro fin qui svolto, intende sottolineare alcuni aspetti che reputa di particolare interesse. In primo luogo, a suo avviso, l'odierna pronuncia della Corte costituzionale, che ha ritenuto ammissibile il *referendum* proposto dalla CGIL per l'abolizione dei *vou-*

cher, pone la politica di fronte al dilemma se assumersi la responsabilità di intervenire con proposte mirate o lasciare la decisione alla consultazione referendaria. A suo avviso, è preferibile l'adozione di un intervento normativo volto a superare le crescenti distorsioni verificatesi nell'uso dei *voucher* a causa della progressiva eliminazione dei limiti originariamente previsti per il loro utilizzo. A tale riguardo, reputa importanti le parole del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che, al Senato, nella giornata di ieri ha auspicato un intervento normativo volto a riportare i *voucher* alla finalità originaria di « copertura » dei lavori occasionali per portarli fuori dal lavoro nero. Anche a suo avviso, infatti, l'intervento normativo si rende necessario per evitare che il lavoro accessorio si configuri come una modalità sostitutiva del lavoro regolare. Registra, a questo proposito, la sostanziale convergenza dei gruppi presenti in Commissione sull'opportunità di ritornare a delimitare con chiarezza gli ambiti soggettivi e oggettivi per il ricorso al lavoro accessorio, così come era previsto nel decreto legislativo n. 276 del 2003, attuativo delle deleghe contenute nella cosiddetta « legge Biagi ». Infine, prendendo atto dell'oggettiva ristrettezza dei tempi entro i quali il Parlamento sarebbe chiamato a lavorare, si chiede se non sia opportuno che il Governo non intervenga con un provvedimento di urgenza che, oltretutto, sarebbe perfettamente in linea con le politiche perseguite dalla maggioranza fin dall'inizio della legislatura, volte alla stabilizzazione dei posti di lavoro e alla lotta al precariato.

Giuseppe ZAPPULLA (PD) osserva che l'odierna pronuncia della Corte costituzionale, che ha dichiarato ammissibile il quesito referendario proposto dalla CGIL, apre, a suo avviso, una fase politica nuova in cui si conferma la necessità, di cui finora si è molto discusso, di introdurre correttivi alla disciplina vigente in materia di lavoro accessorio, per evitare che esso si sostituisca ai rapporti di lavoro regolare. Dichiarandosi d'accordo con il collega Ba-

ruffi, che invita a non rassegnarsi alla necessità di celebrare il *referendum*, preannuncia la sua intenzione di adoperarsi per sostenere l'introduzione di disposizioni meditate e calibrate che riportino l'istituto del lavoro accessorio allo spirito originario.

Titti DI SALVO (PD) ricorda ai colleghi dell'opposizione intervenuti che l'idea della maggioranza di un intervento normativo volto a riportare l'istituto del lavoro accessorio alla sua finalità originaria, di riduzione del precariato e di contrasto al lavoro nero, è precedente all'iniziativa referendaria intrapresa dalla CGIL. Riferendosi poi, in particolare, ad alcune dichiarazioni di *leader* di opposizione, osserva che nella giornata di oggi la Corte costituzionale non ha assunto alcuna decisione politica, ma, conformemente a quanto previsto nel nostro ordinamento, si è limitata ad accertare la conformità dei quesiti referendari proposti dalla CGIL alle norme che regolano l'ammissibilità del *referendum* senza entrare nel merito delle questioni oggetto dei quesiti.

Giorgio PICCOLO (PD) ritiene che sia un dovere del legislatore intervenire per sanare le storture più volte messe in evidenza nel ricorso ai *voucher*, senza per questo arrivare a sostenere, come fa la CGIL, la necessità dell'abolizione dell'istituto del lavoro accessorio. Si tratta, a suo avviso, di uno strumento estremamente utile, se riportato alla sua finalità originaria di contrasto del lavoro nero. Per questo motivo, reputa opportuno che il legislatore agisca di concerto con il Governo per giungere, il più celermente possibile, alla definizione di un nuovo quadro normativo, che ricalchi, nella sostanza, quello delineato dal decreto legislativo n. 276 del 2003.

Sergio PIZZOLANTE (AP-NCD-CpI) osserva preliminarmente che recentemente, con il decreto legislativo n. 185 del 2016, sono state introdotte disposizioni volte a correggere la disciplina del lavoro accessorio, tese, in particolare, a rafforzare la

tracciabilità dei buoni orari. A suo avviso, sarebbe, quindi, consigliabile di evitare di intraprendere iniziative frettolose, subordinando l'adozione di ulteriori provvedimenti correttivi, che giudica comunque opportuni per contrastare abusi che si sono verificati e ancora si verificano in specifici settori, ad un'attenta valutazione degli effetti delle recenti innovazioni legislative, che potrebbero limitare grandemente le distorsioni che si erano prodotte in passato. Paventa, infatti, il rischio che si avvii una discussione ideologica, volta a contestare in radice l'esistenza stessa di una disciplina legislativa del lavoro accessorio, che consente, invece, di limitare il ricorso al lavoro nero consentendo un'emersione di molte attività prima esclusivamente affidate a rapporti informali. Reputa, quindi, importante che i lavori della Commissione siano strettamente coordinati con le iniziative annunciate dal Governo, che potranno basarsi sui più recenti dati derivanti dal monitoraggio del ricorso ai *voucher*, evitando di rincorrere iniziative demagogiche e ipocrite come quelle della CGIL, che intende sopprimere la disciplina del lavoro accessorio, pur utilizzandola con frequenza, come testimoniato oggi dal presidente dell'INPS Boeri.

Roberto SIMONETTI (LNA), riferendosi all'intervento della collega Di Salvo, osserva che non può sostenersi che il Partito Democratico ha sempre sostenuto un intervento normativo volto a riportare l'istituto del lavoro accessorio alla sua finalità originaria, essendo stati approvati nel corso di questa legislatura diversi provvedimenti, a partire dal decreto-legge n. 76 del 2013, volti ad estendere l'utilizzabilità dei *voucher*. A suo avviso, invece, la decisione di promuovere un intervento legislativo è strettamente connessa all'esigenza di contrastare l'iniziativa referendaria promossa dalla CGIL.

Patrizia MAESTRI (PD), *relatrice*, con riferimento alle considerazioni emerse nel corso della discussione, osserva che la proposta di legge Atto Camera n. 3601 Damiano è stata presentata l'11 febbraio

2016 e che la Commissione ne ha avviato l'esame, unitamente a quello delle proposte C. 584 Palmizio e C. 1681 Vitelli, il 28 aprile scorso, ben prima che si avesse contezza degli esiti della raccolta delle firme promossa dalla CGIL. Dopo aver ricordato l'evoluzione normativa dell'istituto, che ha portato a una progressiva riduzione dei paletti inizialmente previsti per il ricorso al lavoro accessorio, ritiene che vi siano ora le condizioni per discutere seriamente di un intervento legislativo volto ad assicurare l'effettiva occasionalità delle prestazioni retribuite mediante i buoni orari. Nel dichiarare di non condividere le valutazioni del collega Pizzolante sul comportamento della CGIL, che reputa assolutamente legittimo, auspica che si possa pervenire all'elaborazione di un testo condiviso non tanto per contrastare l'iniziativa referendaria oggi dichiarata ammissibile, quanto piuttosto per risolvere le numerose criticità emerse in questi anni nell'utilizzo del lavoro accessorio.

Cesare DAMIANO, *presidente*, osserva preliminarmente che le decisioni della Corte costituzionale meritano sempre e comunque rispetto, chiedendosi se si sarebbe parlato di una decisione politica qualora la Consulta avesse ritenuto ammissibile anche il quesito riferito alla disciplina dei licenziamenti, in linea con una pronuncia assunta in passato su un quesito di analogo tenore. Quanto ai tempi dell'esame delle proposte all'attenzione della Commissione, sottolinea che – come già segnalato dalla relatrice – la proposta di cui è primo firmatario è stata presentata l'11 febbraio scorso con l'intendimento di migliorare la disciplina del lavoro accessorio, limitando gli abusi riscontrati nella prassi, in un momento nel quale non era assolutamente possibile ipotizzare l'intento di contrastare l'iniziativa referendaria della CGIL. A suo avviso, occorre, infatti, recuperare lo spirito originario della cosiddetta legge Biagi e del decreto legislativo n. 276 del 2003, sottolineando come nella propria attività politica abbia sempre riconosciuto la bontà anche delle disposizioni adottate da una parte politica

diversa dalla sua. Ricorda, in particolare, che proprio grazie a una propria iniziativa in qualità di Ministro del lavoro fu possibile per la prima volta attuare le disposizioni relative al lavoro accessorio contenute in provvedimenti adottati dal precedente Governo di centro-destra. Osserva, tuttavia, che nell'originaria configurazione dell'istituto, i *voucher* erano utilizzabili solo per ben delimitate prestazioni di carattere occasionale, in precedenza prevalentemente svolte ricorrendo al lavoro « in nero ». Sottolinea come la sua proposta di legge, sottoscritta da circa 100 deputati del gruppo del Partito Democratico e affiancata da proposte analoghe di altri gruppi politici, si muove nella direzione di un ritorno alle origini dell'istituto, che ritiene auspicabile, a prescindere dal fatto che tale modifica possa o meno evitare lo svolgimento della consultazione referendaria.

Quanto al fatto che l'esame delle proposte in materia fosse stato avviato nell'aprile 2016 e poi sospeso, osserva che l'iniziativa della Commissione ha costituito un importante stimolo per il Governo, che nel decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi attuativi del cosiddetto *Jobs Act* ha operato una prima, significativa, revisione delle norme del decreto legislativo n. 81 del 2015 rafforzando la tracciabilità dei

buoni orari. Ora, a suo avviso, vi sono le condizioni per andare oltre e muoversi nella direzione di una più puntuale riconduzione del lavoro accessorio a prestazioni di lavoro occasionale. Giudica, infatti, sbagliata un'integrale soppressione dell'istituto, che ha un'efficace funzione di contrasto al lavoro nero, specialmente per prestazioni di breve durata, difficilmente riconducibili alle altre tipologie contrattuali vigenti. Nel segnalare di aver in prima persona utilizzato i buoni orari per retribuire prestazioni di carattere meramente occasionale, auspica che vi siano le condizioni per un dibattito sereno che porti a una correzione della normativa in grado di frenare gli abusi fin qui riscontrati nel ricorso al lavoro accessorio.

Fa presente, infine, che nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, convocata per la giornata di domani potranno stabilirsi le modalità di prosecuzione dell'esame delle proposte di legge, valutando in particolare l'opportunità di rinnovare l'attività istruttoria già svolta anche alla luce delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 185 del 2016.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia, quindi, il seguito dell'esame delle proposte di legge ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.40.