



Disposizioni in materia di lavoro A.C. 1532-bis

Dossier n° 146 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
19 settembre 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1532-bis
Titolo:	Disposizioni in materia di lavoro
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	23
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Premessa

È in corso di esame presso la Commissione Lavoro il disegno di legge di iniziativa governativa **A.C. 1532-bis**, recante "**Disposizioni in materia di lavoro**".

Il disegno di legge in titolo deriva dallo stralcio del progetto iniziale A.C. 1532 e il suo esame in Commissione è iniziato in data 6 dicembre 2023.

Contenuto

In materia di **tutela e sicurezza sul lavoro** il ddl prevede:

- l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Sistema informativo per la lotta al caporalato nell'agricoltura, avente la finalità di promuovere la strategia per il contrasto al fenomeno del caporalato (**articolo 1**)
- per quanto concerne la **sorveglianza sanitaria** dei lavoratori (**articolo 2**):
 - che almeno quattro componenti della Commissione per gli interpelli abbiano un profilo professionale giuridico;
 - che il Ministero della salute aggiorni l'**elenco dei medici competenti** in materia di salute e sicurezza sul lavoro in base alla verifica periodica del requisito specifico inerente all'educazione continua in medicina;
 - che l'ipotesi di **visita medica preventiva** in fase preassuntiva costituisca una delle modalità di adempimento dell'obbligo di visita medica preventiva intesa a constatare l'assenza di controindicazioni al lavoro;
 - la soppressione dell'ipotesi che la **visita preassuntiva** sia svolta (su scelta del datore di lavoro) dal dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria locale, anziché dal medico competente, e che quest'ultimo, nella prescrizione di esami ritenuti necessari in sede di visita preventiva, tenga conto delle risultanze dei medesimi esami e indagini già effettuati dal lavoratore al fine di evitarne la ripetizione, qualora lo ritenga compatibile con le finalità della visita preventiva;
 - che l'obbligo di **visita medica precedente alla ripresa del lavoro** dopo assenza per malattia superiore a 60 giorni, sussista solo qualora la visita sia ritenuta necessaria dal medico competente. Qualora questi non ritenga necessario procedere alla visita, è tenuto a dichiararlo tramite il rilascio di apposito giudizio di idoneità alla ripresa della mansione specifica;
 - il differimento dal 31 dicembre 2009 al 31 dicembre 2024 il termine relativo alla conclusione, previa consultazione delle parti sociali, di un **accordo in sede di Conferenza permanente** per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per la ridefinizione delle condizioni e delle modalità per l'accertamento della tossicodipendenza e della alcol dipendenza;
 - che in via generale sia l'azienda sanitaria locale l'amministrazione competente per l'esame dei **ricorsi contro i giudizi del medico competente**;
 - una modifica delle condizioni alle quali è subordinato lo svolgimento di **lavori in locali chiusi sotterranei o semisotterranei**, tra l'altro sopprimendo la condizione della sussistenza di particolari esigenze tecniche e definendo una procedura amministrativa unica per la possibilità delle lavorazioni nei locali in oggetto;

- l'abrogazione esplicita di alcune norme relative agli obblighi inerenti alle **tessere personali di riconoscimento nei cantieri edili**, in considerazione del fatto che tale disciplina è stata successivamente definita dal D.Lgs. 81 del 2008, che, con riferimento a tutte le attività svolte in regime di appalto o subappalto, a prescindere dalla sussistenza o meno di un cantiere edile, richiede che i datori di lavoro muniscano i lavoratori dipendenti delle suddette tessere e che i medesimi lavoratori, nonché i lavoratori autonomi, tengano esposte tali tessere sul luogo di lavoro.

In materia di **ammortizzatori sociali e di politiche formative** il ddl prevede:

- che il lavoratore che svolge attività di lavoro subordinato durante il periodo di integrazione salariale non ha diritto al relativo trattamento per le giornate di lavoro effettuate presso un datore di lavoro diverso da quello che ha fatto ricorso ai trattamenti medesimi (**articolo 3**);
- per i fondi di solidarietà bilaterali costituiti successivamente al 1° maggio 2023, una disciplina per il trasferimento, presso i medesimi fondi, di una quota delle risorse finanziarie accumulate nel FIS (Fondo di integrazione salariale) dell'INPS (**articolo 4**);
- dal 2024, l'estensione a tutte le tipologie di apprendistato delle risorse destinate annualmente al solo apprendistato professionalizzante (**articolo 8**);
- l'istituzione presso il Ministero dell'istruzione e del merito dell'Albo delle buone pratiche dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento e dell'Osservatorio nazionale per i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (**articolo 23**).

In materia di **contratti a termine e di somministrazione** il ddl:

- esclude dal computo dei limiti quantitativi relativi alla somministrazione a tempo determinato di lavoratori - che non può superare il 30 per cento del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore al 1° gennaio dell'anno di stipulazione dei medesimi contratti - i casi in cui la somministrazione a tempo determinato riguardi lavoratori assunti dal somministratore a tempo indeterminato o lavoratori con determinate caratteristiche o assunti per determinate esigenze (svolgimento di attività stagionali o di specifici spettacoli, start-up, sostituzione di lavoratori assenti, lavoratori con più di 50 anni) (**articolo 5, comma 1, lettera a**);
- elimina la previsione secondo cui, se il contratto tra agenzia di somministrazione e lavoratore è a tempo indeterminato, non trovano applicazione i limiti di durata complessiva della missione a tempo determinato presso un soggetto utilizzatore e attualmente pari a 24 mesi (**articolo 5, comma 1, lettera b), numero 1**).

In materia di **rapporto di lavoro** il ddl:

- specifica che, fatte salve le previsioni più favorevoli della contrattazione collettiva, la durata del periodo di prova nell'ambito del rapporto di lavoro a tempo determinato è fissata in un giorno di effettiva prestazione per ogni quindici giorni di calendario a partire dalla data di inizio del rapporto di lavoro. In ogni caso, la durata del periodo di prova non può essere inferiore a due giorni né superiore a quindici giorni per i contratti con durata non superiore a sei mesi, e non può essere inferiore a due giorni e superiore a trenta giorni per quelli con durata superiore a sei mesi e inferiori a dodici mesi (**articolo 6**);
- prevede che il datore di lavoro comunichi, in via telematica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, i nominativi dei lavoratori e la data di inizio e di fine delle prestazioni di lavoro svolte in modalità agile entro cinque giorni dalla data di avvio del periodo, oppure entro i cinque giorni successivi alla data in cui si verifica l'evento modificativo della durata o della cessazione del periodo di lavoro svolto in modalità agile (**articolo 7**);
- dispone che l'assenza ingiustificata del lavoratore protratta oltre il termine previsto dal contratto collettivo applicato al rapporto di lavoro o, in mancanza di previsione contrattuale, per un periodo superiore a cinque giorni, comporta la risoluzione del rapporto di lavoro per volontà del lavoratore e che a tale fattispecie non si applica la disciplina vigente in materia di dimissioni telematiche (**articolo 9**).

In **materia previdenziale e contributiva** il ddl:

- prevede la possibilità per l'INPS di mettere a disposizione del contribuente o del suo intermediario gli elementi e le informazioni in proprio possesso riferibili al contribuente stesso, trasmettendo al contribuente una comunicazione per correggere eventuali anomalie, errori od omissioni (**articolo 14**);
- introduce la possibilità, dal 1° gennaio 2025, di rateizzare fino ad un massimo di sessanta rate mensili i debiti per contributi, premi e accessori di legge, dovuti all'INPS e all'INAIL e non affidati agli agenti della riscossione, nei casi da definirsi con decreto ministeriale e secondo i requisiti, i criteri e le modalità successivamente stabiliti da un atto emanato dal consiglio di amministrazione di ciascuno dei due enti (**articolo 15**);
- rafforza il potere di accertamento documentale dell'INPS disciplinando strumenti volti ad intercettare fenomeni di irregolarità e di frode nell'ambito dell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione contributiva (**articolo 16**);

- prevede che, in tutte le controversie in materia contributiva nelle quali l'INPS è parte convenuta, la notifica sia effettuata presso la struttura territoriale dell'ente nella cui circoscrizione risiedono i ricorrenti (**articolo 17**);
- consente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché agli altri organismi giuridici sottoposti a direzione, vigilanza e/o controllo del Ministero stesso, di avvalersi delle prestazioni offerte da INPS Servizi SpA, in conformità con l'oggetto sociale di quest'ultima (**articolo 18**);
- rende strutturale per talune categorie di dipendenti e di pensionati la possibilità di iscriversi alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali, non prevedendo un termine entro cui tale facoltà deve essere esercitata, come disposto invece dalla normativa vigente (**articolo 19**);
- uniforma i tempi di presentazione delle domande di accesso ad Ape sociale e di pensionamento anticipato con requisito contributivo ridotto, stabilendo che tali domande sono presentate entro il 31 marzo, il 15 luglio e, comunque, non oltre il 30 novembre di ciascun anno (**articolo 20**);
- prevede la possibilità per il lavoratore dipendente privato (o per i collaboratori in forma coordinata e continuativa), in caso di contributi pensionistici non versati per inadempimento del datore di lavoro (o del committente) e caduti in prescrizione, di richiedere all'INPS, con onere a carico del lavoratore, la costituzione di una rendita vitalizia. Tale possibilità è riconosciuta qualora sia decorso il termine di prescrizione per l'omologa richiesta (già prevista nell'ordinamento) da parte del datore di lavoro (o da parte del medesimo lavoratore in sostituzione del datore) (**articolo 21**).

Tra le **ulteriori disposizioni** del ddl in esame si segnalano:

- l'intervento di coordinamento normativo nell'ambito della disciplina transitoria sulla possibilità di assunzioni a tempo indeterminato, da parte delle pubbliche amministrazioni già utilizzatrici, dei lavoratori socialmente utili o di quelli impegnati in attività di pubblica utilità. L'intervento allinea formalmente il termine temporale del 31 dicembre 2022 con la proroga al 30 dicembre 2023, già disposta da un altro intervento legislativo (**articolo 12**);
- la previsione che le riunioni degli organi statutari degli enti di diritto privato gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza possano svolgersi, anche in via ordinaria, mediante videoconferenza, anche per una sola parte dei componenti (**articolo 22**).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni recate dal provvedimento in titolo appaiono prevalentemente riconducibili alla materia dell'**ordinamento civile**, oggetto di **competenza esclusiva statale**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto intervengono sulla regolazione del rapporto di lavoro, sui diritti e obblighi che insorgono tra lavoratore e datore di lavoro nell'ambito del rapporto giuridico costituitosi con la sottoscrizione del contratto di lavoro.

La riconducibilità delle norme che intervengono sulla disciplina del rapporto di lavoro alla materia di competenza esclusiva statale è acclarata anche dalla giurisprudenza costituzionale in materia (si vedano, a tal proposito, le sentenze n. 359/2003, 50/2005).

In particolare, secondo la Corte Costituzionale, rientrano nell'ambito della materia "ordinamento civile", le norme che "attengono alla disciplina sostanziale del rapporto di lavoro" (sent. 50/2005). Sempre secondo il giudice delle leggi, "la posizione sociale del lavoratore, per quanto concerne gli aspetti normativi, retributivi e previdenziali, riferibile agli artt. 4, 36, 37 e 38 Cost., dovrebbe ritenersi rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'ordinamento civile (lettera l), della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m), o della previdenza sociale (lettera o)".

Può ritenersi investita anche la materia inerente la **previdenza sociale**, anch'essa oggetto di **competenza esclusiva statale**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione.

Sono altresì presenti disposizioni riconducibili alla **competenza concorrente Stato-regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro** (articolo 117, terzo comma, della Costituzione).

Nell'ambito della materia del lavoro, la giurisprudenza costituzionale distingue gli aspetti correlati alla materia ordinamento civile (come quelli inerenti alla disciplina del contratto di lavoro e al diritto sindacale), oggetto di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.), da quelli relativi alle materie tutela e sicurezza del lavoro, rientranti nella competenza legislativa concorrente. In questo quadro si collocano le sentenze della Corte costituzionale n. 359 del 2003 e nn. 50 e 384 del 2005.

La sentenza n. 359 del 2003 rappresenta il primo intervento della Corte costituzionale in tema di lavoro dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e per prima pone in luce come uno stesso aspetto in materia di lavoro possa essere ricondotto, a seconda del profilo che si considera, nell'ambito della competenza esclusiva statale o di quella concorrente. La richiamata sentenza ha avuto ad oggetto una legge regionale in materia di mobbing (L.R. Lazio 16/2002), adottata in mancanza di una qualsiasi disciplina statale della materia. In tale occasione, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge, la Corte ha operato una distinzione, osservando che "la disciplina del mobbing, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell'"ordinamento civile" (materia che l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, riserva alla competenza

esclusiva statale) e, comunque, non può non mirare a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione). Per altro verso, tuttavia, con riguardo all'incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell'umore, patologie gravi), la disciplina che tali conseguenze considera rientra nella "tutela e sicurezza del lavoro", nonché nella "tutela della salute", cui la prima si ricollega, quale che sia l'ampiezza che le si debba attribuire (entrambe materie di potestà concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione)".

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), hanno ulteriormente sviluppato il quadro definitorio della materia tutela e sicurezza del lavoro, confermando 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).

Nella sentenza n. 50 del 2005, la Corte ha chiarito, innanzitutto, che, a prescindere da quale sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego e, in particolare, quella del collocamento. Occorre però aggiungere 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" (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.), 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" (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.).

Inoltre, poiché la competenza a disciplinare un apparato sanzionatorio va attribuita al medesimo soggetto cui compete disciplinare la materia cui le sanzioni amministrative si riferiscono, se viene in considerazione la tutela e la sicurezza sul lavoro, tra i principi fondamentali che allo Stato compete vanno inclusi quelli cui si deve informare il sistema sanzionatorio (sentenza n. 50 del 2005 e arg. ex sentenze n.144 e 234 del 2005; 130 del 2008; 153, 247, 254 del 2014 e ordinanza n. 12 del 2015).

Nella sentenza n. 384 del 2005 la Corte ha evidenziato il principio secondo cui la vigilanza sul lavoro non rientra nella materia di potestà concorrente della tutela e sicurezza del lavoro, ma deve essere connotata, di volta in volta, in relazione al suo oggetto specifico: su questa base, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della L. 30/2003, il quale delega, tra l'altro, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro. Ha dichiarato, invece, costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 1, ultimo periodo, del D.Lgs. 124/2004, nella parte in cui non prevedeva che il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali concernente le modalità di attuazione e funzionamento della banca dati che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, dovesse adottarsi previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (sentenza recepita dalla nuova formulazione del suddetto comma operata dall'art. 36-bis, c. 10, del D.L. 223/2006).

Altre disposizioni, inoltre, recano profili riconducibili alla **competenza esclusiva statale** in materia di **sistema tributario dello Stato** e di **norme generali sull'istruzione** (articolo 117, comma secondo, lettere e) e n) della Costituzione).

La Corte costituzionale – intendendo distinguere le "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva dello Stato, dai "principi fondamentali" in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni negli ambiti di competenza concorrente – ha precisato che "le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". In tal senso, le norme generali si differenziano dai "principi fondamentali", i quali, "pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose" (sentenza n. 279 del 2005).

Cost146	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	✕ CD_lavoro