

IN PRIMO PIANO / **Manovra d'estate**

Il «pacchetto Sacconi» sul lavoro: prima interpretazione

Michele Tiraboschi *Ordinario Diritto del lavoro - Direttore Centro Studi internazionali e comparati «Marco Biagi»*

Il nuovo corso del diritto del lavoro

Come preannunciato dal Ministro del welfare, Maurizio Sacconi⁽¹⁾, la visione di un possibile nuovo corso delle politiche del lavoro sarà delineata, già nelle prossime settimane, attraverso la pubblicazione di un *Libro Verde sul futuro del modello sociale in Italia*.

Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (così come, del resto, già l'articolo 2 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93 in materia di detassazione di straordinari e premi) bene anticipa, tuttavia, quella che sarà la linea di intervento in ambito lavoristico nel corso dell'intera Legislatura. Una lettura di ordine sistematico del decreto, che si ponga cioè oltre la mera esegesi delle singole disposizioni di dettaglio, consente in effetti di individuare almeno due aree di azione caratterizzanti, e tra di loro integrate, che possono essere così sintetizzate: 1) piena implementazione e completamento della legge Biagi, attraverso una manutenzione del decreto legislativo n. 276/2003 e il rilancio di alcuni processi avviati (ma non completati) nel corso della XIV Legislatura tra cui la messa a regime di una moderna politica di *welfare to work* funzionale alla riforma, da tempo attesa, del sistema di ammortizzatori sociali; 2) sostegno alla produttività del lavoro anche attraverso un rilancio delle relazioni industriali in una ottica partecipativa e incentrata sulla bilateralità.

Nella prima linea di azione rientrano:

- la completa messa a regime dell'apprendistato professionalizzante, ma anche degli apprendistati di primo e terzo livello volti a garantire, rispettivamente, forme di alternanza scuola e lavoro e percorsi universitari e di alta formazione in partenariato con il mondo del lavoro;
- la semplificazione e il rilancio della borsa continua nazionale del lavoro e la piena implementazione del *placement* scolastico e universitario;
- l'avvio di un piano straordinario per la formazione attraverso la costruzione di percorsi integrati e

di pari dignità tra sistema educativo, sistema formativo e mercato del lavoro con forte enfasi sulla formazione aziendale e il ruolo della bilateralità;

□ la re-introduzione di alcuni istituti della legge Biagi come il lavoro a chiamata e le convenzioni di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003 per l'inserimento dei lavoratori disabili;

□ la messa a regime dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003 al fine di avviare forme di raccordo pubblico-privato per l'inserimento del mercato del lavoro dei gruppi svantaggiati e, più in generale, il potenziamento delle azioni di sostegno alla occupazione di giovani, donne e over 50;

□ la semplificazione delle modalità di utilizzo dei cd. «buoni lavoro», applicati con successo in molti altri Paesi europei, ma non ancora decollati in Italia nonostante la loro regolamentazione nella legge Biagi.

Sempre nell'ottica della piena implementazione della legge Biagi una seconda significativa linea di azione dovrebbe riguardare il processo di effettiva modernizzazione dei servizi ispettivi e delle attività di vigilanza secondo una filosofia non più repressiva e sanzionatoria, ma prima ancora, in una logica preventiva, di amministrazione attiva e dialogo tra Ministero, operatori economici e loro consulenti giuridici come delineata dalla legge n. 124/2004 e come imposto ora dalla valorizzazione del sistema delle comunicazioni obbligatorie e dalla conseguente eliminazione dei libri paga e matricola.

Per conseguire questi obiettivi è facile immaginare che il Ministro del welfare valuterà con particolare attenzione le deleghe attualmente aperte (scadenza 31 dicembre 2008, vedi tabella n. 1) in materia di mercato del lavoro in modo da introdurre, ove necessario, i correttivi e le modifiche necessarie alla maggiore effettività e chiarezza del quadro legale. Le linee di intervento ipotizzate riguardano, in particolare, i commi 30 e 81 dell'articolo 1 della legge n. 247/2007 di attuazione del Protocollo sul welfare del 23 luglio 2007 aventi ad

(1) Si vedano, in particolare, i resoconti stenografici delle audizioni del Ministro del welfare alla Camera e al Senato, pubblicate sul *Bollettino Adapt* (in www.fmb.unimore.it).

oggetto il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro, la riforma degli incentivi alla occupazione, la rivisitazione del contratto di apprendistato e del contratto di inserimento al lavoro, le politiche per l'occupazione femminile.

Sempre in questa prospettiva, pare plausibile il tentativo di dare attuazione anche ad alcune delle deleghe (scadenza 31 dicembre 2008), contenute sempre nella legge n. 247/2007, con specifico riferimento alla riforma del sistema degli ammortizzatori sociali (articolo 1, comma 28) soprattutto al fine di:

□ rendere effettivo e generalizzato il cd. «patto di servizio» che impone precise responsabilità in capo al percettore di un sussidio pubblico in termini di accettazione di una congrua offerta di lavoro ovvero di un percorso di formazione e riqualificazione professionale;

□ valorizzare pienamente il ruolo degli enti bilaterali in modo da farli diventare effettivamente, come enunciato nella legge Biagi, il canale privilegiato di regolazione (ma anche di gestione attiva) del mercato del lavoro secondo la seguente linea di azione sinergica e complementare: collocamento - formazione - certificazione dei contratti di lavoro e di appalto - integrazione al reddito - tutela della salute e sicurezza - contrasto al lavoro sommerso e irregolare.

Contestualmente al processo di implementazione e completamento della legge Biagi il Ministero del welfare si dovrebbe poi muovere, come già anticipato attraverso il decreto legge sulla detassazione di straordinari e premi, in un'ottica di sostegno alla produttività del lavoro anche attraverso un progressivo arretramento dello Stato dall'area delle relazioni industriali e di lavoro secondo una logica di piena sussidiarietà orizzontale.

In questa direzione si deve leggere la proposta di avviare una drastica semplificazione o de-regolazione del quadro normativo del mercato del lavoro oggi imbrigliato da una miriade di norme e discipline di matrice legale che, pur senza dare tutele effettive alle persone in carne e ossa, opprimono inutilmente il sistema delle imprese e penalizzano le spinte verso una completa modernizzazione dei modelli organizzativi del lavoro.

Ed è sempre in questa ottica che vanno ora collocate le misure di semplificazione dei documenti di lavoro, con l'istituzione di un libro unico del lavoro, ma anche gli interventi sulla normativa sostanziale in materia di orario di lavoro, nella ricerca di un più avanzato equilibrio tra tutela della salute e sicurezza dei lavoratori ed esigenze di produttività delle imprese in coerenza con quanto previsto dalla legislazione europea vigente in materia.

Un ulteriore contributo alla semplificazione della gestione dei rapporti di lavoro potrebbe infine essere garantito attraverso il disegno di legge - contestuale al decreto legge in commento e che potrebbe confluire nella legge di conversione - che prospetta una riforma del processo del lavoro diretta non solo a favorire la celerità dei giudizi e una maggiore certezza nella soluzione delle controversie ma, prima ancora, a incidere sulle ragioni dell'imponente contenzioso e della conflittualità in materia di rapporti di lavoro. A dimostrazione della persistenza, nel nostro Paese, di un diritto del lavoro ancora ispirato a logiche formalistiche e di matrice repressivo-sanzionatorie che incentivano a dismisura la litigiosità (individuale e collettiva) a danno della efficienza organizzativa e della produttività del lavoro.

Le anticipazioni del nuovo corso nel decreto legge n. 112/2008

Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 anticipa dunque, e al tempo stesso conferma, il nuovo corso del diritto del lavoro avviando una strategia a più fasi finalizzata, come efficacemente sintetizzato dal Ministro del lavoro, a «liberare il lavoro». Esso contempla semplificazioni non solo in relazione agli adempimenti formali nella gestione del rapporto, ma anche in funzione della piena fruibilità di alcuni istituti centrali del mercato del lavoro fornendo altresì chiarimenti su alcune tra le disposizioni che, negli ultimi tempi, hanno creato maggiori incertezze interpretative e/o problematiche applicative.

In questo senso vanno lette le novità sulla disciplina sul lavoro a termine, irrigidita e complicata per certi versi dalla legge n. 247 del 2007; la reintroduzione di forme di lavoro flessibile (lavoro a chiamata) o la rimozione di vincoli che hanno reso impossibile la sperimentazione di forme di rapporti previsti dalla legge Biagi (lavoro accessorio), che possono contribuire peraltro alla lotta al lavoro sommerso e offrire alternative plausibili al ricorso a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di dubbia legittimità; il recepimento di alcuni principi in materia di orario contenuti nella normativa europea, ma non ancora coltivati dal nostro legislatore e dalle parti sociali a livello di contrattazione collettiva, con una correlativa rivisitazione dei profili sanzionatori; lo sblocco del nuovo apprendistato, paralizzato da un intreccio di competenze tra Stato, Regioni e parti sociali che, fino a oggi, ne ha largamente compresso le enormi potenzialità di canale di accesso al mondo del lavoro dei giovani secondo percorsi stabili e di qualità basati sulla formazione.



Contratto a termine

Il decreto legge interviene, in primo luogo, sul lavoro a tempo determinato, flessibilizzando la disciplina che era stata introdotta dalla legge n. 247/2007 attuativa del Protocollo, stipulato il 23 luglio 2007 da Governo e parti sociali, su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili.

Pur confermando il principio, stabilito dal nuovo comma «01» dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 368 del 2001, introdotto dalla citata legge n. 247, che il contratto di lavoro a tempo indeterminato resta la regola, il comma 1 dell'articolo 21 del decreto legge ribadisce espressamente, come del resto già precisato in modo inequivocabile nella circolare ministeriale dell'agosto 2002, che il ricorso a prestazioni lavorative per un periodo determinato può essere dettato anche da esigenze riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro.

La norma riprende, in modo testuale, la disposizione già contenuta nell'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo n. 276/2003 in relazione alla somministrazione a termine, chiarendo in via definitiva che i presupposti per il ricorso al lavoro a termine e quelli per il ricorso alla somministrazione temporanea di lavoratori tramite agenzia sono i medesimi: perché sia stipulato un contratto a termine (così come per la somministrazione a tempo determinato) non è necessario, cioè, che l'impresa si trovi a dover far fronte a esigenze di carattere eccezionale o straordinario.

L'elemento della temporaneità o della occasionalità dell'esigenza aziendale non assume, in altri termini, alcun valore ai fini della legittimità della causale di impiego del contratto a termine.

Più semplicemente, la temporaneità del vincolo contrattuale è la dimensione in cui deve essere misurata la ragionevolezza delle esigenze tecniche, organizzative, produttive o sostitutive poste a fondamento della stipulazione del contratto.

Il contratto a termine dovrà pertanto essere considerato lecito in tutte le circostanze, individuate dal datore di lavoro sulla base di criteri di normalità tecnico-organizzativa ovvero per ipotesi sostitutive, nelle quali non si può esigere che il datore di lavoro assuma necessariamente a tempo indeterminato o, il che è lo stesso, l'assunzione a termine non assume una finalità chiaramente fraudolenta sulla base di criteri di ragionevolezza desumibili dalla combinazione tra durata del rapporto e attività lavorativa dedotta in contratto.

Ciò pare coerente con il principio regolatore del decreto legislativo sul lavoro a termine, ossia -

tramite l'introduzione della clausola generale in sostituzione delle singole fattispecie tipiche nelle quali sotto la previgente disciplina era concesso l'utilizzo del lavoro a termine - del carattere anti-fraudolento della normativa: la precisazione ora aggiunta dal decreto legge n. 112 rafforza la tesi per cui la *ratio* dei primi due commi (oltre al comma «01» aggiunto dalla legge n. 247) dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 368/2001 non è dunque quella di porre divieti all'impiego del contratto a tempo determinato - profilo di cui si occupa solo il successivo articolo 3 del decreto legislativo - ma pone unicamente in capo al datore di lavoro l'onere di esplicitare in maniera chiara le ragioni tecniche e di opportunità, di esclusiva pertinenza datoriale, che giustificano la scelta di ricorrere al contratto a tempo determinato in modo da rendere possibile il controllo del giudice sulla legittimità della apposizione del termine, ed anche sulla legittimità delle eventuali proroghe o dei successivi contratti a termine.

I commi successivi dell'articolo 21 del decreto legge riguardano invece il tema della successione di contratti a termine, su cui pure era intervenuta la legge n. 247/2007. Al riguardo - a fronte della rigida e inderogabile disciplina che era stata introdotta con la legge del 2007, potenzialmente controproducente, a ben vedere, per gli stessi lavoratori (si pensi al caso di imprese che interrompano i rapporti di lavoro prima dei 36 mesi al solo fine di evitare la stabilizzazione del rapporto di lavoro) - il decreto consente alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, a ogni livello di contrattazione (nazionale, territoriale, aziendale), di introdurre una disciplina *ad hoc*, anche in deroga alla normativa di legge, in tema di stabilizzazione dei rapporti di lavoro decorsi 36 mesi e in relazione ai regimi di precedenza dei lavoratori a termine in caso di nuove assunzioni.

L'ottica del decreto pare evidentemente essere quella di valorizzare l'autonomia delle parti sociali che, anche a garanzia di una reale tutela dei lavoratori, possono valutare meglio del legislatore le esigenze del settore, del territorio o delle singole aziende. Alla stessa logica è improntata, d'altra parte, la novella all'articolo 4-*quater* del decreto legislativo n. 368/2001 riguardante il diritto di precedenza, potendo solo la contrattazione collettiva - e non certo criteri legali rigidi e uniformi - valutare le circostanze del caso.

Contratti occasionali di tipo accessorio

L'articolo 22 del decreto legge n. 112 semplifica

poi il regime giuridico del lavoro accessorio: istituito introdotto, in via sperimentale, della legge Biagi e che si sviluppa - sull'esempio di quanto già avviene in diversi Paesi comunitari (tra cui in particolare Francia e Belgio) - mediante il sistema dei buoni lavoro.

Al fine di sbloccare l'utilizzo di questa forma di rapporto lavorativo, che di fatto ha avuto sino ad oggi scarsa o nulla applicazione⁽²⁾ anche per le limitazioni concernenti il campo di applicazione e l'iter procedurale, il Governo ha provveduto a semplificare la tipologia di prestazioni di lavoro accessorio.

Esso potrà essere utilizzato, in base alla nuova formulazione dell'articolo 70 del decreto legislativo n. 276/2003 per attività di natura occasionale rese a favore dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis c.c., limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi, ovvero nell'ambito di lavori domestici, di lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti, dell'insegnamento privato supplementare, di manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà, di attività agricole di carattere stagionale. Recuperando l'idea dei tirocini estivi di cui all'articolo 60 del decreto legislativo n. 276/2003 il decreto consente ora l'utilizzo dei buoni lavoro anche da parte di giovani, con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado, nei periodi di vacanza.

Nella nuova formulazione dell'articolo 70 del decreto legislativo n. 276/2003 viene dunque soppresso l'aggettivo «piccoli» in relazione ai lavori domestici ed ai lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti, che probabilmente - in sede applicativa - sarebbe stato fonte di incertezze interpretative, mentre si apre con maggiore decisione sul fronte del lavoro stagionale in agricoltura.

Resta comunque fermo il carattere accessorio e di natura occasionale delle prestazioni che possono svolte mediante questa tipologia contrattuale. Rimane confermato, in particolare, che le attività lavorative, anche se svolte a favore di più beneficiari, non potranno dare complessivamente luogo, con riferimento al medesimo committente, a compensi superiori a 5mila euro nel corso di un anno solare, mentre le imprese familiari potranno utilizzare prestazioni di lavoro accessorio per un im-

porto complessivo non superiore, nel corso di ciascun anno fiscale, a soli 10mila euro.

Per superare alcune comprensibili diffidenze del mondo sindacale è probabile che, in sede di conversione del decreto legge, le attività agricole stagionali vengano limitate a prestazioni effettuate da pensionati e da giovani di meno di venticinque anni.

Inoltre, con fattispecie distinta, si dovrebbe prevedere la possibilità di utilizzo del lavoro accessorio anche per attività agricole svolte a favore dei soggetti di cui all'articolo 34, comma 6 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e cioè da produttori agricoli con giro di affari inferiore a 7mila euro.

Altrettanto opportuna, in attesa della messa a regime del complesso sistema dei buoni lavoro, sarebbe una norma transitoria che, ai soli fini della applicazione sperimentale nell'anno 2008 del lavoro occasionale di tipo accessorio per l'esecuzione di vendemmie di breve durata e a carattere saltuario, lasci in vigore quanto disposto dal Decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 12 marzo 2008.

Sono stati inoltre eliminati i requisiti soggettivi in capo al prestatore di lavoro (casalinghe, studenti, pensionati, disoccupati di lungo periodo), mediante l'abrogazione dell'articolo 71 del decreto legislativo n. 276/2003.

Si semplificano infine le modalità di selezione del concessionario rinviando a un regolamento del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali per l'individuazione del concessionario del servizio e la disciplina dei criteri e delle modalità per il versamento dei contributi e delle relative coperture assicurative e previdenziali; nel frattempo, in attesa del provvedimento ministeriale, potrà comunque essere fatto ricorso al lavoro accessorio essendo individuati in via provvisoria nell'Inps e nelle agenzie per il lavoro di cui alla legge Biagi i concessionari del servizio.

Apprendistato professionalizzante e di alta formazione

Così come in materia di lavoro a termine, anche l'intervento sull'apprendistato punta a garantire una piena valorizzazione dell'autonomia collettiva, consentendo ora alle parti sociali la possibilità di costruire un modello più efficiente e meno frammentato di formazione aziendale. Coerentemente

(2) Non sono pubblici i dati dell'unica sperimentazione avviata in materia, nella città di Treviso, il che lascia desumere che la sperimentazione non abbia avuto successo.



con i chiarimenti espressi dalla Corte Costituzionale - la quale ha affermato, con la sentenza n. 50 del 2005, che soltanto l'offerta formativa pubblica rientra nella competenza regionale - il decreto stabilisce che in caso di formazione esclusivamente aziendale i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero agli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali determineranno altresì, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo. Alle parti sociali è anche rimessa anche la possibilità di prevedere periodi formativi inferiori ai due anni, ove ciò evidentemente sia maggiormente funzionale alle esigenze del settore (come per esempio richiesto dalle parti firmatarie del contratto collettivo del turismo) ovvero alle caratteristiche di ciascun percorso formativo. Resta per contro confermato il tetto massimo di sei anni. Con il comma 5 dell'articolo 23 del decreto in commento viene abrogata la comunicazione alle Regioni, vincolante per fruire delle agevolazioni contributive, del nominativo dell'apprendista e del suo tutor entro 30 giorni dall'assunzione (era stata introdotta dalla legge n. 196/1997). In secondo luogo, viene abrogato l'obbligo di comunicazione delle informazioni alle famiglie (o a chi presta la patria potestà) per gli apprendisti minorenni. Ancora, i datori di lavoro non saranno più tenuti a comunicare entro 10 giorni al collocamento i nominativi degli apprendisti a cui sia stata attribuita una qualifica e i nominativi di quelli che, al termine del percorso di apprendimento, non l'abbiano conseguita. Né dovranno comunicare i nominativi degli apprendisti che hanno compiuto 18 anni di età ed effettuato un biennio di addestramento pratico, ai quali non sia stata attribuita la qualifica. Viene infine meno l'obbligo, in caso di assunzione con contratto di apprendistato, di sottoporre il giovane a una visita sanitaria.

E inoltre possibile, in sede di conversione del decreto legge, che per risolvere un rilevante contenzioso interpretativo sui regimi retributivi dell'apprendistato che vede contrapporsi una circolare ministeriale e un interpello del 2007 di risposta alla Fiom-Cgil, si chiarisca una volta per tutte che i contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possono

stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale della retribuzione spettante ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle per il conseguimento delle quali è finalizzato il contratto. Accanto all'apprendistato professionalizzante viene poi rilanciato l'apprendistato di alto livello di cui all'articolo 50 del dlgs n. 276/2003, per l'acquisizione di un titolo di studio universitario o di alta formazione, compresi anche i dottorati di ricerca. Attraverso questo strumento le Università sono ora facilitate nel reperire finanziamenti per i corsi di dottorato, secondo modelli flessibili e legati alle esigenze del mondo del lavoro. Al tempo stesso le imprese vengono incentivate ad assumere, in collaborazione con il mondo universitario, apprendisti per percorsi di alta formazione nel settore della ricerca e dell'innovazione. In effetti, come dimostra l'esperienza di altri Paesi, l'apprendistato di alta formazione è un importante strumento di raccordo tra il sistema educativo e formativo e il mondo del lavoro. Allo stato le enormi potenzialità di questa forma di apprendistato sono state tuttavia mortificate dalla assenza di apposite regolamentazioni regionali. Per sbloccare l'istituto, e per consentirne l'immediata operatività, si rinvia ora, in assenza di leggi regionali, ad apposite convenzioni stipulate direttamente tra imprese e Università o altre istituzioni formative. Resta ferma, dove esistente, la disciplina prevista nei contratti collettivi di lavoro e trova applicazione, per quando compatibile, la disciplina generale di legge in materia di apprendistato.

Orario di lavoro

Per incrementare la produttività del lavoro occorre lavorare di più. Ciò vale a livello complessivo, come sistema Paese (tasso di occupazione), ma anche a livello quantitativo (numero di ore lavorate per anno) e qualitativo (migliore efficienza organizzativa oggi compressa da eccessivi vincoli normativi e burocratici). In questa prospettiva, una volta sostenuta la produttività aziendale mediante la misura di detassazione di straordinari e premi, era giocoforza intervenire anche sul regime degli orari di lavoro anche perché, rispetto ad altri istituti del diritto del lavoro, è questo l'ambito con maggiore e immediata incidenza sulla produttività aziendale. Senza dimenticare che intervenire in questa area è una delle classiche riforme a costo zero.

Attualmente la materia è infatti caratterizzata, nel nostro Paese, da un eccesso non solo di regolazione, ma anche di livelli di regolazione che inevitabilmente si sovrappongono. Esiste infatti una di-

rettiva europea (del 1993, modificata nel 2000), parzialmente recepita con un accordo interconfederale tra Confindustria e Cgil-Cisl-Uil del 1997, poi con una legge (concertata) del 2003, la quale rinvia ai contratti collettivi nazionali su tutti i punti chiave. I contratti collettivi nazionali rinviano, a loro volta, in modo sistematico ma con paletti predeterminati ai contratti aziendali per tutti gli aspetti legati alla produttività del lavoro. Per una impresa la fruibilità degli orari (o, meglio, delle flessibilità dell'orario) è dunque davvero un percorso ad ostacoli fatto di vincoli e trattative sindacali spesso senza esito. I livelli di regolazione, per ottenere l'agibilità della flessibilità oraria, sono dunque ben cinque. Ogni livello porta con sé, di regola, un grado di rigidità o un vincolo in più.

È peraltro vero che molti degli spazi di agibilità previsti dalla normativa europea in vigore non sono stati sino ad oggi coltivati (dal nostro ma non dagli altri Paesi). Così come è vero che eccessivo è il rinvio al potere «autorizzatorio» della contrattazione per istituti centrali nella organizzazione aziendale (giornaliero, straordinario, lavoro notturno, riposo domenicale, ecc.). Di fatto, come indica la tabella n. 2, il numero di ore di lavoro realmente lavorate in Italia è tra i più bassi d'Europa. La strategia per liberare l'orario di lavoro è stata invero alquanto prudente, per non sollevare a inizio di legislatura un contrasto insanabile con il sindacato, e si è limitata a intervenire su alcuni profili di flessibilità previsti dalla normativa comunitaria, riequilibrando il relativo regime sanzionatorio in modo da meglio collegare la reazione dell'ordinamento alla effettiva gravità dell'illecito. La normativa introdotta nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 66/2003 aveva del resto dato adito ad accessi dubbi interpretativi - come conferma il numero di interPELLI ministeriali legati a queste tematiche - concernenti non solo lo stesso ambito di applicazione della normativa ma appunto, e in modo particolarmente grave in termini di certezza del diritto, gli aspetti più propriamente sanzionatori. L'intervento del decreto in commento sulla disciplina dell'orario di lavoro pare dunque orientato a una duplice finalità: la prima è quella di risolvere alcune questioni sulla attuazione del decreto legislativo n. 66/2003; l'altra è quella di dare piena attuazione alla direttiva europea del 1993, come modificata nel

2000, ma non ancora pienamente accolta nei contratti collettivi, specie con riferimento ai margini di flessibilità consentiti dalla legislazione europea. I primi due commi dell'articolo 41 incidono sulle definizioni contenute nel decreto legislativo n. 66/2003, identificando con maggior chiarezza i destinatari delle tutele previste per i lavoratori notturni - limitandole a chi effettivamente svolga in modo significativo lavoro notturno - e chiarendo la definizione di «lavoratori mobili», prevedendosi che si intende per tale il lavoratore che sia impiegato quale membro del personale viaggiante o di volo presso una impresa che effettua servizi di trasporto passeggeri o merci su strada sia che queste svolgano trasporti per conto proprio che per conto terzi (si risolve così un dubbio che era insorto a seguito di una restrittiva interpretazione ministeriale)⁽³⁾. Un ulteriore chiarimento riguarda le deroghe a favore dei corpi di vigilanza, in relazione ai quali era stato sollevato il dubbio sulla applicabilità di dette deroghe ai servizi di vigilanza privata. Con la novella si chiarisce la problematica, risolvendola in positivo, nel senso cioè della assimilazione dei servizi di vigilanza privata alle autorità di pubblica sicurezza; equiparazione che si giustifica, d'altra parte, con le attribuzioni che la legge ha via via riconosciuto - in affiancamento alle autorità di P.S. cui esclusivamente competono i poteri di polizia e coordinamento - alla vigilanza privata⁽⁴⁾. La stessa Commissione di Garanzia della attuazione della legge sullo sciopero ha del resto recentemente riconosciuto che i sistemi di vigilanza privata rivestono la natura di servizio pubblico essenziale, analogamente ai corpi di vigilanza pubblici. Valorizzando uno degli spazi di flessibilità consentiti dalla direttiva comunitaria n. 93/104/Ce - che non era ancora stato recepito dalla nostra normativa nazionale - il decreto in commento introduce poi un periodo di riferimento per il riposo settimanale di quattordici giorni. La limitazione del periodo di riferimento del riposo settimanale ai soli sette giorni, del resto, non poteva non suscitare perplessità, in considerazione anche del principio più volte ribadito dalla giurisprudenza, ed anche dalla Corte Costituzionale circa la legittimità di forme di periodicità del riposo anche diverse da quella ebdomadaria purché in media, in un arco di tempo ragionevole, sia mantenuto il rapporto di 24 ore di riposo dopo 6 giorni di

(3) Cfr. la nota del 30 gennaio 2008 e l'interpello n. 5817/2006.

(4) Cfr. il decreto legge 18 gennaio 1992, n. 9, convertito in legge n. 217 del 28 febbraio 1992, che ha consentito l'affidamento in concessione dei servizi di controllo esistenti nell'ambito aeroportuale; più recentemente, il decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito in legge n. 155 del 31 luglio 2005 che ha consentito l'affidamento a guardie giurate dipendenti o ad altri istituti di vigilanza privata dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito di porti, stazioni ferroviarie, stazioni delle metropolitane, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano.

lavoro⁽⁵⁾: tempo ragionevole che, in coerenza con quanto previsto dalla direttiva comunitaria, pare corretto possa essere indicato appunto nei quattordici giorni.

Il comma 6 dell'articolo 41 del decreto in commento accomuna poi alla situazione di cambio di squadra di lavoro anche il cambio di turno, evitando così difficili considerazioni in merito al cambio di squadra di lavoro laddove il lavoro a turni non sia propriamente organizzato in squadre di lavoro.

Il decreto in commento si propone inoltre di fornire un robusto incentivo alla contrattazione di secondo livello con riguardo alla possibilità di derogare le disposizioni di legge concernenti il riposo giornaliero, le pause ed il lavoro notturno, stabilendo che essa possa intervenire non solo in conformità con le regole fissate nei contratti collettivi conclusi a livello nazionale, bensì anche ove questi ultimi non prevedano norme in merito, delegando quindi implicitamente la contrattazione dei livelli più bassi.

In riferimento all'apparato sanzionatorio, i commi da 8 a 10 del decreto in commento modificano alcune disposizioni contenute nell'articolo 18-bis del decreto legislativo n. 66/2003, inserito dall'articolo 1, comma 1, lett. f) del decreto legislativo n. 213/2004.

Lo scopo pare evidentemente, in via generale, quello di introdurre sanzioni più equilibrate ed eque, come confermato dalla eliminazione, in particolare, della possibilità di sospendere i lavori in relazione a generiche violazioni della normativa sull'orario che fu introdotto la scorsa estate nella legge n. 123/2007, poi trasposto nel Tu sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (Dlgs 9 aprile 2008, n. 81); rimane invece confermata la possibilità di emanare tale provvedimento nel caso di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro.

Il provvedimento di sospensione pare correttamente ricondotto, in tal modo, alla sua funzione naturale: intervenire cautelativamente in modo rapido ed efficace laddove ci siano violazioni che mettono effettivamente a repentaglio la vita o la salute dei lavoratori.

Viene abrogato l'obbligo di comunicazione del superamento delle 48 ore settimanali e la relativa sanzione in quanto norma obsoleta.

Paiono invece ispirate - più che ad una logica di introduzioni di sanzioni più eque - ad una mera operazione di chiarimento interpretativo sul regime sanzionatorio le disposizioni contenute nei

commi 8 e 9. La violazione delle disposizioni concernenti la durata massima dell'orario di lavoro dovranno quindi essere calcolate non settimanalmente, bensì in relazione al periodo di riferimento di quattro mesi (indicato dall'articolo 4, comma 3, del Dlgs n. 66/2003) ovvero all'eventuale diverso periodo indicato dai contratti collettivi (in senso analogo si era peraltro già espresso lo stesso Ministero del lavoro nell'interpello n. 2 dell'11 febbraio 2008).

Non pare giustificato, invece - se non come mero errore materiale - nel medesimo articolo 8 del decreto legge n. 112, il richiamo agli articoli 9, comma 3, e 10, comma 1, in relazione ai quali - stando alla lettera della disposizione - il periodo di riferimento dovrebbe essere il medesimo ora menzionato.

Quanto all'articolo 9, in effetti, il richiamo voleva essere al comma 1 (cioè alla mancata concessione del riposo settimanale, che ora dovrà peraltro essere calcolato come media in un periodo di quattordici giorni) e non al comma 3, disposizione quest'ultima che non contiene peraltro una fattispecie astrattamente passibile di violazione (e quindi sanzionabile), bensì enumera i casi nei quali il riposo di ventiquattro ore consecutive può essere fissato in un giorno diverso dalla domenica e può essere attuato mediante turni.

Riferito al comma 1 dell'articolo 9, invece, l'applicazione di un criterio di calcolo della sanzione uniforme a quello previsto per la durata massima dell'orario di lavoro riporterebbe a logicità e coerenza l'apparato sanzionatorio.

Non pare chiaro, inoltre, come possa essere correlato il periodo di riferimento di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 66/2003 alle ferie annuali. Su questi aspetti pare lecito attendersi ulteriori ritocchi in sede di conversione del decreto.

Abolizione del divieto di cumulo tra redditi da lavoro e pensione

L'articolo 19 del decreto si pone nell'ottica di incremento dei tassi di occupazione regolare (nella classe over 50, secondo i target europei) e di contrasto al lavoro nero.

A decorrere dal 1° gennaio 2009, le pensioni di anzianità (solo quelle dirette) saranno infatti totalmente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente. Dalla stessa data saranno inoltre totalmente cumulabili con i redditi da lavoro anche le pensioni (sempre solo quelle dirette) conse-

(5) C. Cost. 15 dicembre 1967, n. 150 e C. Cost. 18 giugno 1971, n. 146.

Tavola 1 - Legge 24 dicembre 2007, n. 247 di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007: deleghe aperte

Disposizione	Finalità	Provvedimento	Scadenza
Art. 1, comma 28	Riforma della materia degli ammortizzatori sociali per il riordino degli istituti a sostegno del reddito	Uno o più decreti legislativi su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale	31 dicembre 2008
Art. 1, comma 30	Riordino della normativa in materia di: a) Servizi per l'impiego; b) incentivi all'occupazione; c) apprendistato	Uno o più decreti legislativi su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale	31 dicembre 2008
Art. 1, comma 81	Riordino della normativa in materia di occupazione femminile	Uno o più decreti legislativi su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, del Ministro per i diritti e le pari opportunità e del Ministro delle politiche per la famiglia	31 dicembre 2008

guita nel regime contributivo (che è il regime in cui si trovano coloro che al 31 dicembre 1995 non hanno da far valere almeno 18 anni di contributi) in via anticipata rispetto ai 65 anni per gli uomini e ai 60 anni per le donne.

Relativamente alle pensioni liquidate interamente con il sistema contributivo saranno cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni di vecchiaia anticipate, liquidate con anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni e saranno inoltre interamente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni di vecchiaia liquidate a soggetti con età pari o superiore a 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne.

Forma delle dimissioni, inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, part-time, lavoro a chiamata

Di particolare rilievo, anche nell'ottica della semplificazione delle leggi sul lavoro, è l'articolo 39 del decreto che, con semplici abrogazioni, rivitalizza istituti della legge Biagi cancellati nel corso della precedente legislatura e deregolamenta irrigidimenti eccessivi volti a prevenire situazioni patologiche, come nel caso delle dimissioni in bianco, facendo tuttavia dell'eccezione la regola su cui edificare il precetto di legge.

Sotto quest'ultimo profilo viene abrogata la legge n. 118/2007 che aveva imposto l'obbligo della forma scritta e una procedura burocratica per le dimissioni del prestatore di lavoro; normativa che aveva destato notevoli problemi interpretativi e pratici nei casi di rifiuto del lavoratore a sottoscrivere - in sede di dimissioni - il modulo previsto dal Ministero del lavoro.

Vengono poi ripristinati alcuni rilevanti istituti della legge Biagi.

In primo luogo torna ad essere applicabile l'articolo 14 del decreto legislativo n. 276/2003 in materia di inserimento al lavoro dei disabili per il

tramite di convenzioni tra imprese e cooperative sociali, norma che era stata soppressa dalla legge n. 247/2007.

Con il decreto, inoltre, si ripropone il lavoro a chiamata - che era stato recentemente abolito dalla legge n. 247/2007 - che, in diversi settori e non solo in quello turistico e dello spettacolo, può senz'altro contribuire al contrasto al lavoro nero e irregolare.

Si segnalano novità anche in relazione al lavoro a tempo parziale.

Viene eliminata la penalizzazione per il part-time breve, mentre nel pubblico impiego (articolo 73) la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale non avverrà più automaticamente entro sessanta giorni dalla domanda, bensì potrà essere concessa dalla amministrazione, la quale potrà negarla anche qualora l'attività di lavoro autonomo o di lavoro subordinato che il dipendente intenda svolgere possa arrecare pregiudizio (anche non grave) alla funzionalità dell'amministrazione stessa, ma - diversamente rispetto al passato - non potrà differirla.

Le sanzioni in materia di sicurezza sul lavoro

Rilevante, infine, è l'intervento sull'articolo 55 del decreto legislativo n. 81 del (Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro) con il quale si risolve un complesso problema di carattere interpretativo relativo alla previsione di una duplicità di sanzioni rispetto alla violazione di un medesimo obbligo di legge. L'obbligo di munire i lavoratori coinvolti in appalti e subappalti della tessera di riconoscimento era infatti sanzionato in via amministrativa sia dall'art. 55 comma 4 lett. h) del decreto legislativo n. 81 del 2008 con una somma da 2.500 a 10.000 euro, sia dalla lettera m) dello stesso articolo, con una somma da 100 a 500 euro: il decreto (art. 39, comma 12) stabilisce pertanto che la sanzione applicabile sia solo

quest'ultima, sanzione peraltro già prevista dall'articolo 36-bis del decreto legge n. 223/2006 (convertito dalla legge n. 248/2006) relativamente al medesimo obbligo di munire i lavoratori della tessera di riconoscimento «nell'ambito dei cantieri edili».

Il libro unico del lavoro ed altre semplificazioni sugli adempimenti di natura formale

Importanti novità in materia di semplificazioni riguardo la tenuta dei documenti di lavoro ed altri adempimento formali sono contenuti nell'articolo 41 del decreto in commento.

Viene istituito, con questa disposizione, il «libro unico del lavoro», che avrà caratteristiche di assoluta semplificazione⁽⁶⁾.

Si tratta di un libro unico che deve ora essere istituito da ogni datore di lavoro privato, con la sola esclusione di datori di lavoro domestici, ed ove dovranno essere ivi iscritti tutti i lavoratori subordinati (diretti o indiretti come nel caso della somministrazione di lavoro), i collaboratori coordinati e continuativi (anche nella modalità a progetto) e gli associati in partecipazione con apporto lavorativo, con indicazione per ciascun lavoratore del nome e cognome, il codice fiscale e, ove ricorrano, la qualifica e il livello, la retribuzione base, l'anzianità di servizio, nonché le relative posizioni assicurative.

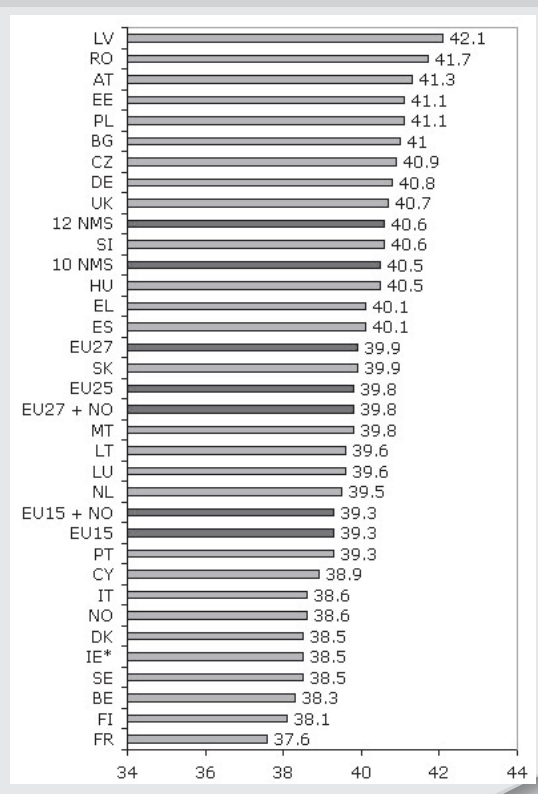
Nel libro unico del lavoro deve essere effettuata ogni annotazione relativa a dazioni in danaro o in natura corrisposte o gestite dal datore di lavoro, comprese le somme a titolo di rimborso spese, le trattenute a qualsiasi titolo effettuate, le detrazioni fiscali, i dati relativi agli assegni per il nucleo familiare, le prestazioni ricevute da enti e istituti previdenziali.

Le somme erogate a titolo di premio o per prestazioni di lavoro straordinario devono essere indicate specificatamente, anche ai fini della facilitazione della misura di detassazione di cui al decreto legge 27 maggio 2008, n. 93.

Il libro unico del lavoro deve altresì contenere un calendario delle presenze, da cui risulti, per ogni giorno, il numero di ore di lavoro effettuate da ciascun lavoratore subordinato, nonché l'indicazione delle ore di straordinario, delle eventuali assenze dal lavoro, anche non retribuite, delle ferie e dei riposi.

Nella ipotesi in cui al lavoratore venga corrisposta una retribuzione fissa o a giornata intera o a perio-

Tavola 2 - Fondazione Europea di Dublino (2006): Orario reale lavorato in una settimana



di superiori è annotata solo la giornata di presenza al lavoro.

Anche le modalità di compilazione paiono alquanto semplici, dovendo il libro essere compilato, per ciascun mese di riferimento, entro il giorno 16 del mese successivo. Al libro unico vengono altresì ricondotti i documenti del lavoro a domicilio.

La vigilanza in merito ai corretti adempimenti riguardanti il libro unico - per i quali è previsto un apparato sanzionatorio che punisce in via graduale le diverse violazioni - è affidata agli organi di vigilanza di cui al Dlgs n. 124/2004.

Vengono abrogate, al contempo, le norme che prevedono documenti e adempimenti obbligatori in relazione a libro matricola; registro d'impresa; libri matricola e paga differenziati per giornalisti; libri matricola e paga differenziati per aziende non soggette Inail; lista collocamento dello spettacolo. Semplificata altresì è la denuncia assicurativa di soci, familiari e coadiuvanti - già prevista in ogni caso

(6) Si veda il commento a caldo di Pierluigi Rausei in *Bollettino Adapt* del 30 giugno 2008 (in www.fmb.unimore.it).

dall'art. 23, Dpr 1124/65 - in ordine alla quale il c. 8 dell'art. 41 del dl prevede che il datore di lavoro, anche artigiano - salvo i casi di comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro di cui all'art. 9-bis, c. 2, dl 1.10.96, n. 510, convertito con modificazioni nella legge 28.11.1996, n. 608, e successive modificazioni - possa provvedervi anche in via telematica o a mezzo fax, all'Istituto assicuratore nominativamente, prima dell'inizio dell'attività lavorativa, indicando altresì il trattamento retributivo ove previsto. Anche riguardo al collocamento obbligatorio vanno segnalate le seguenti semplificazioni: i datori di lavoro sono ora tenuti ad inviare anche in via telematica agli uffici competenti un prospetto informativo dal quale risultino il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori disabili; se, rispetto all'ultimo prospetto inviato, non avvengono cambiamenti nella situazione occupazionale tali da modificare l'obbligo o da incidere sul computo della quota di riserva, il datore non è tenuto ad inviare il prospetto. Viene meno inoltre l'obbligo di esibizione della certificazione per i casi in cui le imprese partecipino a bandi per appalti pubblici o intrattengano rapporti

convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni: sarà sufficiente, in questo caso, la presentazione della dichiarazione del legale rappresentante che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili.

Cambia la cultura del lavoro per imprese, ispettori e consulenti

Gli interventi sulla tenuta dei documenti di lavoro sopra descritti non hanno in realtà un valore di mera semplificazione e riduzione dei costi di gestione del rapporto di lavoro (stime ufficio del Ministero della semplificazione parlano, per esempio, di un risparmio di 260 milioni di euro con l'abrogazione del solo libro matricola). Con l'intervento sui libri paga e matricola e la valorizzazione delle comunicazioni obbligatorie cambia infatti, e in modo radicale, il rapporto tra imprese, consulenti del lavoro e ispettori secondo una logica promozionale e di maggiore collaborazione che dovrebbe consentire di riavviare, dopo la stagione delle ispezioni nei luoghi di lavoro avviata nel corso della passata legislatura, il processo di riforma dei servizi ispettivi e di vigilanza di cui al dl 124/2004 di attuazione della legge Biagi.

Lavoro & Territorio



Regione Emilia Romagna: assegni formativi e lavoro accessorio per la vendemmia

Assegni formativi per alta formazione

La Regione mette a disposizione 4 milioni di euro per frequentare master universitari, percorsi di alta formazione, corsi di specializzazione, di professionalizzazione e riqualificazione professionale. Laureati disoccupati o inoccupati e lavoratori di aziende del settore privato, o lavoratori interessati dall'applicazione di provvedimenti in materia di ammortizzatori sociali con titolo minimo di diploma di scuola secondaria superiore, residenti in Emilia-Romagna, potranno richiedere assegni formativi fino a 5mila euro. Scadenza: 18 settembre 2008. Info: www.altaformazioneinrete.it (Red.)

Voucher vendemmia per studenti e pensionati

Grazie alla stipula di un apposita Convenzione tra la Regione e le Direzioni regionali di Inps e Inail, prende il via per il 2008 la sperimentazione dei voucher per la vendemmia, buoni per i lavori occasionali in agricoltura che comprendono anche i versamenti contributivi e l'assicurazione contro gli infortuni. Tale tipologia contrattuale (lavoro occasionale accessorio) - disciplinata dal decreto legislativo n. 276/2003 e semplificata da ultimo dal decreto legge n. 112/2008 (cd. manovra d'estate) - permette a pensionati e studenti, dai 16 ai 26 anni, iscritti alla scuola superiore, alla formazione professionale o all'università, di iscriversi nelle liste di disponibilità presso i Centri per l'impiego e di svolgere un'attività occasionale remunerata con dei buoni dal valore nominale di 10 euro l'ora, comprensivi degli oneri previdenziali e di assicurazione contro gli infortuni. Le attività lavorative, anche se svolte a favore di più imprese agricole, non potranno dare luogo complessivamente a compensi superiori a 5mila euro nel corso di un anno solare; i datori di lavoro potranno fruire delle prestazioni fino a un tetto di spesa massimo di 10 mila euro. (Red.)

Delibera 16.6.2008, n. 896

**Comunicato stampa
giugno 2008**