

Maurizio Cinelli

Giuseppe Ferraro

Lavoro, competitività, *welfare*

Dal d.l. n. 112/2008
alla riforma del lavoro pubblico

Tomo secondo

UTET
GIURIDICA

PIANO DELL'OPERA

Prefazione

SEZIONE I

Mercato del lavoro

Mercato del lavoro e collocamenti speciali
L'abrogazione della legge sulle dimissioni volontarie
Le nuove misure di contrasto al lavoro sommerso
Ancora sul contratto a tempo determinato
Il rilancio del lavoro occasionale accessorio
Il ritorno del lavoro a chiamata
La rivisitazione del contratto di apprendistato

SEZIONE II

Gestione del rapporto di lavoro

Il libro unico del lavoro
Il sistema sanzionatorio e di vigilanza sul libro unico del lavoro
La disciplina dell'orario di lavoro
Le modifiche al d.lg. n. 81/2008 in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro
Misure di sicurezza, trattamento dei dati personali e autocertificazione
Le certificazioni e le prestazioni sanitarie
I congedi straordinari per l'assistenza ai portatori di handicap
Disposizioni in materia di congedi, aspettative, permessi

SEZIONE III

Lavoro pubblico

La riforma del lavoro pubblico
Stabilizzazione del precariato e forme contrattuali flessibili
Mobilità del personale nella pubblica amministrazione
Assenze per malattia e permessi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni
Collaborazioni e consulenze nella pubblica amministrazione
Il sistema delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi
Distacchi, aspettative e permessi sindacati

© 1999 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via I, Palazzo F6 - 20090 Milanofiori Assago (MI)

Editoriale Giuridica:
Via Vittorio Emanuele II, 44 - 10123 Torino
Internet: www.utetgiuridica.it
E-mail: info@wkigiuridica.it

UTET GIURIDICA® è un marchio registrato e concesso in licenza
UTET S.p.A. a Wolters Kluwer Italia S.r.l.

Proibiti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di
riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualun-
que mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche),
e i diritti di ristampa, riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere
effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo
periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso
previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941
n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso
personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale,
economico o professionale - e/o oltre il limite del
15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica auto-
rizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana,
37100 - 20122 Milano - e-mail: segreteria@aidro.org e sito
www.aidro.org

Responsabile editoriale: Pietro Giordano

Editoriale: N.E.P.E.M. s.r.l. - Torino

Composizione: Puntografica - Torino

Stampa: L.E.G.O. S.p.A. - Lavis (TN)

Numero di telefono: N 978-88-598-0450-5

Reclutamento del personale delle amministrazioni e società pubbliche
Incarichi dirigenziali e prospettive di riforma
Il passaggio da full time a part-time (e viceversa) nel lavoro pubblico
Esonero dal servizio e collocamento a riposo dei dipendenti pubblici
I trattamenti economici aggiuntivi per infermità dipendente da causa di servizio

SEZIONE IV

Struttura contrattuale e produttività

La riforma della struttura della contrattazione collettiva
La contrattazione collettiva nel settore pubblico
Gli sgravi contributivi sulla contrattazione di secondo livello
Misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro

SEZIONE V

Trattamenti previdenziali e assistenziali

Verso un nuovo welfare?
Ancora sugli ammortizzatori sociali
La nuova disciplina del cumulo delle pensioni dirette di vecchiaia ed anzianità con i redditi da lavoro.
Malattia, maternità, disoccupazione
Un'ulteriore delega sui lavori usuranti
La razionalizzazione degli enti pubblici
Le novità in materia di rapporti tra INPS e Comuni per la trasmissione dei dati anagrafici
L'assegno sociale: le innovazioni
La carta acquisti come nuova misura assistenziale
Verifica delle invalidità civili

SEZIONE VI

Contenzioso del lavoro e processo

Poteri imprenditoriali e clausole generali
La certificazione dei contratti di lavoro
Misure per la razionalizzazione del processo del lavoro
Conciliazione e arbitrato
Processo del lavoro e decadenze
Le spese di giustizia nel processo del lavoro (e previdenziale)
Le controversie previdenziali e assistenziali

ELENCO DEGLI AUTORI

FRANCESCO BASENGHI, Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia
GUIDO CANAVESI, Associato di Diritto del lavoro nell'Università di Macerata
LEONARDO CARBONE, Professore a contratto di Diritto del lavoro nell'Università di Macerata
ROSA CASILLO, Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II»
MAURIZIO CINELLI, Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Macerata
GIULIANA CIOCCA, Straordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Macerata
MARCELLO D'APONTE, Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II»
LUCIA D'ARCANGELO, Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II»
NICOLA DE MARINIS, Associato di Diritto del lavoro nell'Università del Molise
GIUSEPPE FERRARO, Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II»
LUIGI FIORILLO, Straordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II»
GIORGIO FONTANA, Associato di Diritto del lavoro nell'Università del Mediterraneo di Reggio Calabria
GIUSEPPE GENTILE, Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II»
CARMEN LA MACCHIA, Associato di Diritto del lavoro nell'Università di Messina
MARIOROSARIO LAMBERTI, Associato di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II»
FRANCESCO LISO, Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Roma «La Sapienza»
FABRIZIO DOMENICO MASTRANGELI, Professore a contratto di Diritto del lavoro nell'Università di Perugia
PAOLO MATTEINI, Direttore Ufficio Affari Giuridici ARAN
GIUSEPPE MARIA MONDA, Professore a contratto di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II»
ADRIANO MORRONE, Professore a contratto di Diritto dell'Unione Europea nell'Università di Siena

PIETRO MARIA MUTARELLI, Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II»
PIRELLA ALBERTO NICOLINI, Professore a contratto di Diritto del lavoro nell'Università di Macerata
PIRELLA OLIVELLI, Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Macerata
PIRELLA BERGIORGIO PARISSELLA, Avvocato
PIRELLA LOLO PASCUCCI, Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino «Carlo Bo»
PIRELLA SCENZO ANTONIO POSO, Avvocato
PIRELLA FEDERICO MARIA PUTATURO DONATI, Ricercatore di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II»
PIRELLA MADDALENA ROSANO, Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università Luiss «Guido Carli» di Roma

INDICE SOMMARIO

Abbreviazioni di riviste e enciclopedie	p. XXIII
Prefazione di Maurizio Cinelli e Giuseppe Ferraro	» XXV

SEZIONE PRIMA MERCATO DEL LAVORO

CAPITOLO I MERCATO DEL LAVORO E COLLOCAMENTI SPECIALI di Maddalena Rosano

1. I collocamenti speciali tra semplificazione e abrogazioni	» 3
2. L'abrogazione del servizio di collocamento per i lavoratori dello spettacolo ..	» 6
3. <i>Segue</i> : le conseguenze per l'impiego del personale artistico e tecnico	» 9
4. <i>Segue</i> : il servizio di concessione del nulla osta per gli artisti <i>extra-Ue</i>	» 12
5. Modifiche alla l. n. 68/1999 sul collocamento obbligatorio dei disabili: la semplificazione per l'invio dei prospetti informativi.	» 14
5.1. <i>Segue</i> : minori oneri amministrativi per i partecipanti a bandi per appalti pubblici.	» 15
6. Il ripristino dell'art. 14, d.lg. n. 276/2003 sulle cooperative sociali e l'inseri- mento dei lavoratori svantaggiati	» 17
7. Nuove disposizioni per il collocamento della gente di mare	» 20
8. Conclusioni	» 23

CAPITOLO II L'ABROGAZIONE DELLA LEGGE SULLE DIMISSIONI VOLONTARIE di Maddalena Rosano

1. Premessa	» 25
2. I motivi dell'abrogazione	» 26
3. I primi suggerimenti per una soluzione alternativa al problema delle di- missioni in bianco a seguito della abrogazione della l. n. 188/2007	» 30

CAPITOLO III LE NUOVE MISURE DI CONTRASTO AL LAVORO SOMMERSO di Giuseppe Gentile

1. L'apparato sanzionatorio in materia di lavoro sommerso: il quadro normativo di riferimento	» 35
--	------

Le modifiche del d.d.l. n. 1167/08-S: una diversa fattispecie sanzionabile	p. 38
2.1. L'ambito di applicazione	» 40
2.2. La misura delle sanzioni amministrative e civili	» 42

CAPITOLO IV

ANCORA SUL CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO*di Giuseppe Ferraro*

Le ragioni di giustificazione del contratto a termine	» 45
Il contratto a termine e l'ordinaria attività di impresa	» 47
Il ruolo dell'autonomia collettiva nella definizione del limite temporale	» 49
Contrattazione collettiva e diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo determinato	» 51
La disposizione transitoria relativa ai giudizi in corso	» 52
Le problematiche applicative	» 54
I sospetti di illegittimità costituzionale	» 55
I riflessi delle modifiche sulla disciplina generale	» 60
Le disposizioni salvate e le verifiche ministeriali	» 61
Considerazioni conclusive	» 62

CAPITOLO V

IL RILANCIO DEL LAVORO OCCASIONALE ACCESSORIO*di Mariorosario Lamberti*

Il lavoro occasionale accessorio: una breve premessa	» 65
La prima versione del lavoro occasionale accessorio nella riforma Biagi: le condizioni normative e la sperimentazione	» 66
<i>Segue:</i> le peculiari modalità di corresponsione dei compensi attraverso i c.d. buoni o <i>voucher</i>	» 69
Gli antefatti della recente riforma: dal Protocollo sul <i>welfare</i> del 2007 alla sperimentazione nel settore agricolo per il 2008	» 71
La nuova disciplina del lavoro occasionale accessorio nella manovra d'estate	» 75
<i>Segue:</i> il contributo operativo della prassi amministrativa all'effettivo decollo dell'istituto	» 78
Le modifiche della l. n. 33/2009	» 83
Alcune osservazioni conclusive	» 85

CAPITOLO VI

IL RITORNO DEL LAVORO A CHIAMATA*di Mariorosario Lamberti*

Breve cronistoria del lavoro a chiamata	» 87
Il <i>job on call</i> tra abrogazione, parziale salvaguardia e ripristino	» 89
La disciplina del lavoro a chiamata dopo la manovra d'estate: tipologie oggettive e soggettive	» 91

4. <i>Segue:</i> gli altri profili di disciplina	p. 96
5. Il nuovo lavoro a chiamata e le sue prospettive: la riproposizione di vecchie questioni	» 98

CAPITOLO VII

LA RIVISITAZIONE DEL CONTRATTO DI APPRENDISTATO*di Giuseppe Maria Monda*

1. Dai criteri direttivi della l. n. 247/2007 alla manovra d'estate	» 105
2. Il ruolo della contrattazione collettiva nel rilancio dell'apprendistato professionalizzante	» 110
3. I chiarimenti del Ministero e la messa a punto della riforma	» 113
4. Il "canale parallelo" dell'apprendistato al vaglio della Corte costituzionale: verso una nuova paralisi "istituzionale" del sistema?	» 118
5. Brevi considerazioni conclusive	» 120

SEZIONE SECONDA

GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

CAPITOLO I

IL LIBRO UNICO DEL LAVORO*di Matteo Maria Mutarelli*

1. Premessa: la semplificazione nel d.l. n. 112/2008	» 125
2. <i>Segue:</i> la riduzione degli oneri amministrativi	» 127
3. <i>Segue:</i> la riduzione di altri adempimenti amministrativi per le imprese	» 128
4. La gestione semplificata dei rapporti di lavoro e l'introduzione del libro unico del lavoro	» 131
5. I soggetti obbligati	» 133
6. Il contenuto delle scritture obbligatorie	» 134
7. Termine per la compilazione, modalità di tenuta ed esibizione del libro unico	» 135
8. Le novità in relazione ad altri adempimenti datoriali	» 137
9. <i>Segue:</i> l'obbligo di denuncia nominativa all'Inail per i soci, i collaboratori e i coadiuvanti	» 139
10. Abrogazioni	» 140

CAPITOLO II

IL SISTEMA SANZIONATORIO E DI VIGILANZA SUL LIBRO UNICO DEL LAVORO*di Lucia D'Arcangelo*

1. Premessa: le novità introdotte dagli artt. 39 e 40 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (conv. nella l. 6 agosto 2008, n. 133) garantiscono una tutela "sostanziale" del lavoratore?	» 143
--	-------

le singole fattispecie sanzionatorie (...): a) l'obbligo di istituzione del libro unico	p. 145
la registrazione dei dati dei lavoratori: il duplice rilievo commissivo e omissivo della condotta datoriale e i suoi riflessi sulla posizione retributiva e previdenziale del lavoratore	» 146
l'obbligo di conservazione del libro unico e la disciplina sulla protezione dei dati personali	» 147
l'esibizione della documentazione di lavoro e i soggetti obbligati	» 150
la finalità di contrasto al lavoro sommerso del nuovo regime sulla gestione semplificata dei rapporti di lavoro. In particolare: le comunicazioni obbligatorie	» 151
alcune considerazioni sul ruolo degli organi ispettivi nella sorveglianza degli adempimenti previsti dal libro unico	» 156

CAPITOLO III
LA DISCIPLINA DELL'ORARIO DI LAVORO
di Federico Maria Putaturo Donati

la remessa	» 159
e modifiche delle nozioni di lavoratore notturno e mobile	» 159
l'esclusione degli addetti ai servizi di vigilanza privata dal campo di applicazione del d.lg. n. 66/2003	» 163
il regime orario della dirigenza medica	» 165
il frazionamento del riposo giornaliero per il personale in reperibilità	» 167
la nuova modalità di calcolo del riposo settimanale	» 168
il rinvio alla contrattazione collettiva di secondo livello in funzione derogatoria della disciplina legale	» 170
la revisione dell'apparato sanzionatorio	» 172

CAPITOLO IV
LE MODIFICHE AL D.LG. N. 81/2008 IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO
di Paolo Pascucci

» 177

CAPITOLO V
MISURE DI SICUREZZA, TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI E AUTOCERTIFICAZIONE
di Lucia D'Arcangelo

Delimitazione del campo d'indagine	» 181
Semplificazioni nel sistema di sicurezza del trattamento dei dati personali del lavoratore: l'autocertificazione nel provvedimento dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali del 19 giugno 2008 e nell'art. 29, 1° comma, l. 6 agosto 2008, n. 133. Presupposti, contenuto e ambito di applicazione	» 183

3. Autocertificazione e profili di responsabilità del titolare/responsabile del trattamento	p. 187
---	--------

CAPITOLO VI
LE CERTIFICAZIONI E LE PRESTAZIONI SANITARIE
di Vincenzo Antonio Poso

1. La semplificazione degli adempimenti meramente formali	» 189
2. Le modifiche al T.U. in materia di immigrazione	» 189
3. Le certificazioni di malattia. Osservazioni generali	» 190
4. Le modifiche all'art. 71 del d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008	» 192

CAPITOLO VII
I CONGEDI STRAORDINARI PER L'ASSISTENZA AI PORTATORI DI HANDICAP
di Maddalena Rosano

1. Alla ricerca della «leale» corresponsabilità tra diritti e obblighi assunti nel contratto di lavoro	» 193
2. Misure restrittive all'art. 33, 3° comma, l. 5 febbraio 1992, n. 104: la condizione e l'enunciato	» 195
2.1. <i>Segue:</i> novità e incoerenze della diversa distribuzione soggettiva dei permessi per assistenza	» 199
2.2. <i>Segue:</i> confini ed eccezioni per la fruizione del diritto al congedo straordinario	» 202
3. La soppressione delle vecchie condizioni di continuità ed esclusività dell'assistenza e della <i>convivenza</i>	» 204
3.1. Le novità in tema di diritto al trasferimento per assistenza al familiare portatore di <i>handicap</i>	» 205
4. Il sistema sanzionatorio: la decadenza dal diritto	» 208
5. Le precauzioni introdotte nei confronti dei dipendenti della pubblica amministrazione	» 210
5.1. <i>Segue:</i> predisposizione dell' <i>iter</i> a tutela della <i>privacy</i>	» 211

CAPITOLO VIII
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONGEDI, ASPETTATIVE, PERMESSI
di Rosa Casillo

1. La delega al riordino della normativa. Gli ambiti materiali dell'intervento del legislatore <i>in fieri</i>	» 213
1.1. La cura della salute	» 214
1.2. La cura dei figli e della famiglia	» 216

1.3. La sfera della solidarietà, sociale e civile, e dell'elevazione culturale e professionale	p. 216
2. I principi e i criteri direttivi della delega. Coordinamento e semplificazione	» 217
2.1. Riordino delle tipologie di permessi	» 218
2.2. Revisione dei criteri e modalità per la fruizione delle sospensioni	» 220
2.3. Semplificazione e razionalizzazione documentale	» 221
3. La norma dispositiva sulle aspettative dei dipendenti pubblici	» 222

**SEZIONE TERZA
LAVORO PUBBLICO**

**CAPITOLO I
LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO**
di Giuseppe Ferraro

1. Il contesto di riferimento	» 227
2. La revisione del sistema delle fonti	» 230
3. La contrattazione collettiva nel settore pubblico	» 232
4. La struttura della delega e gli obiettivi della riforma	» 234
5. Le principali novità	» 236
6. Tecniche di valutazione e principio di trasparenza	» 240
7. Incentivi alla produttività e meritocrazia	» 243
8. La dirigenza pubblica	» 244
9. I meccanismi sanzionatori	» 248
10. L'ampliamento delle funzioni della Corte dei Conti	» 250

**CAPITOLO II
STABILIZZAZIONE DEL PRECARIATO
E FORME CONTRATTUALI FLESSIBILI**
di Luigi Fiorillo

1. La "stabilizzazione" nelle leggi finanziarie 2007 e 2008: cenni normativi	» 253
1.1. Le modifiche introdotte dalla nuova manovra finanziaria	» 258
1.2. La regolamentazione di dettaglio contenuta nel "Collegato Lavoro"	» 261
2. I contratti di lavoro flessibili: il dato normativo	» 264
2.1. La "specialità" delle causali giustificative	» 266
2.2. Alcune peculiarità previste per il contratto di somministrazione e di formazione e lavoro	» 268
2.3. Il sistema sanzionatorio: il criterio risarcitorio come alternativa alla stabilizzazione coattiva dei rapporti a termine	» 269
2.4. <i>Segue</i> : la responsabilità in generale e del dirigente in particolare	» 276
2.5. Alcune considerazioni conclusive	» 281

**CAPITOLO III
MOBILITÀ DEL PERSONALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**
di Francesco Basenghi

1. Premessa	p. 289
2. Il 1° comma: la delimitazione della fattispecie regolata e la difficile lettura della previsione	» 290
3. Il 2° comma: il trasferimento del dipendente pubblico ed il potere di diniego	» 295
4. Il 3° comma: l'utilizzo di personale di altre amministrazioni in assegnazione temporanea	» 299

**CAPITOLO IV
ASSENZE PER MALATTIA E PERMESSI DEI DIPENDENTI
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**
di Vincenzo Antonio Poso

1. Le assenze per malattia	» 303
2. Le assenze per le visite specialistiche e gli accertamenti diagnostici	» 306
3. La certificazione medica	» 307
4. Le visite domiciliari e le fasce di reperibilità	» 308
5. I permessi retribuiti	» 309
6. La distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa e le modifiche apportate dall'art. 20 del disegno di legge	» 310

**CAPITOLO V
COLLABORAZIONI E CONSULENZE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**
di Marcello D'Aponte

1. L'individuazione della fattispecie: cosa si intende per "incarichi individuali" e "collaborazioni"	» 313
2. La disciplina legale dell'affidamento di incarichi esterni da parte delle pubbliche amministrazioni dall'art. 7 del d.lg. n. 29/1993 all'art. 7 del d.lg. n. 165/2001 e successive modifiche	» 316
3. Le ipotesi legali di conferimento di incarichi esterni escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 7, d.lg. n. 165/2001	» 318
4. L'elaborazione della giurisprudenza amministrativa e contabile nell'individuazione dei limiti al conferimento di incarichi esterni	» 319
5. La tendenza all'ulteriore restringimento delle maglie di conferimento di incarichi esterni nella legislazione più recente: dalla l. n. 248/2006 alla l. n. 15/2009	» 322
6. La disciplina del conferimento di incarichi negli enti locali	» 324
7. L'ennesima riforma della riforma: le linee di politica del diritto che emergono dall'esame dell'art. 15, d.d.l. n. 1167/S del 2008	» 326
8. Le ulteriori prospettive della disciplina legale dell'attribuzione di incarichi esterni e delle procedure di conferimento	» 327

CAPITOLO VI

IL SISTEMA DELLE INCOMPATIBILITÀ, CUMULO DI IMPIEGHI ED INCARICHI
di Marcello D'Aponte

1. Le norme in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi. p. 331
2. Le deroghe al sistema delle incompatibilità previste per talune categorie particolari. » 332
3. I principi di buon andamento della pubblica amministrazione e l'esclusività del rapporto di impiego pubblico. » 333
4. Il superamento dell'incompatibilità assoluta: il sistema dell'autorizzazione del conferimento di incarichi. » 334
5. Pubblicità e trasparenza del conferimento: l'anagrafe degli incarichi. » 336
6. Il rafforzamento del sistema di pubblicità degli incarichi dopo la l. n. 248/2006 » 337
7. Il consolidamento del sistema dei controlli nella l. n. 133/2008 » 337
8. Il sistema sanzionatorio per la violazione del dovere di esclusività » 338

CAPITOLO VII

DISTACCHI, ASPETTATIVE E PERMESSI SINDACALI
di Nicola De Marinis

1. L'art. 46-bis, l. n. 133/2008 (Revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali). » 341
- 1.1. La *ratio* dell'intervento » 341
- 1.2. Tecnica e contenuto normativo. » 343

CAPITOLO VIII

**RECLUTAMENTO DEL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI
E SOCIETÀ PUBBLICHE**
di Giuseppe Gentile

1. Il concorso pubblico quale modello unico di accesso all'impiego. » 347
- 1.1. La territorializzazione delle procedure concorsuali. » 351
2. Il *turn over* del personale pubblico: le determinazioni delle amministrazioni pubbliche in materia di avvio delle procedure di reclutamento » 356
- 2.1. La rideterminazione delle dotazioni organiche nella l. n. 133/2008 » 361
3. L'estensione dei principi pubblicistici nel reclutamento del personale delle società pubbliche » 366
- 3.1. I criteri selettivi pubblicistici nelle procedure di assunzione. » 367
- 3.2. Le commissioni esaminatrici. » 369

CAPITOLO IX

INCARICHI DIRIGENZIALI E PROSPETTIVE DI RIFORMA
di Paolo Matteini

1. Alcuni aggiustamenti in attesa di una riforma più sostanziale » 373
2. Uno sguardo agli articoli » 374

CAPITOLO X

**IL PASSAGGIO DA FULL TIME A PART-TIME
(E VICEVERSA) NEL LAVORO PUBBLICO**
di Federico Maria Putaturo Donati

1. Premessa p. 379
2. Il passaggio al tempo parziale » 380
3. Il ritorno al tempo pieno » 384
4. Il diritto al *part-time* per i lavoratori affetti da patologie oncologiche » 385
5. Osservazione conclusiva: la quasi chiusura del cerchio al processo di omologazione tra lavoro pubblico e privato. » 385

CAPITOLO XI

**ESONERO DAL SERVIZIO E COLLOCAMENTO
A RIPOSO DEI DIPENDENTI PUBBLICI**
di Adriano Morrone

» 389

CAPITOLO XII

**I TRATTAMENTI ECONOMICI AGGIUNTIVI
PER INFERMITÀ DIPENDENTE DA CAUSA DI SERVIZIO**
di Vincenzo Antonio Posà

» 397

SEZIONE QUARTA

STRUTTURA CONTRATTUALE E PRODUTTIVITÀ

CAPITOLO I

LA RIFORMA DELLA STRUTTURA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA
di Giorgio Fontana

1. La riforma del modello contrattuale. Un'opportunità per le parti sociali » 403
2. La piattaforma unitaria CGIL-CISL-UIL. Il nodo del recupero dell'inflazione » 405
3. I contenuti dell'intesa del 22 gennaio 2009 e del successivo accordo interconfederale del 15 aprile 2009 » 406
- 3.1. Contrattazione nazionale e recupero dell'inflazione reale. » 406
- 3.2. Contrattazione di secondo livello e retribuzione "variabile". » 410
4. Il problema del decentramento contrattuale in Italia » 413
5. La discussione in dottrina e le proposte di riforma » 418

CAPITOLO II

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NEL SETTORE PUBBLICO
di Carmen La Macchia

1. La rilegificazione del rapporto di lavoro pubblico » 425

1.1. Le modifiche alle procedure di definizione dei contratti collettivi nazionali ed integrativi	p. 426
1.2. La nuova procedura di controllo della Corte dei Conti sulla contrattazione collettiva	» 428
Le relazioni sindacali	» 431
La legge 4 marzo 2009, n. 15	» 434

CAPITOLO III

**GLI SGRAVI CONTRIBUTIVI
SULLA CONTRATTAZIONE DI SECONDO LIVELLO**

di Giuseppe Ferraro

Gli sgravi contributivi nel nuovo contesto normativo	» 439
La legislazione secondaria. In particolare i decreti ministeriali di attuazione	» 441
La ricostruzione organica dell'istituto	» 441
Il beneficio di carattere fiscale	» 444

CAPITOLO IV

**MISURE SPERIMENTALI PER L'INCREMENTO
DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO**

di Federico Maria Putaturo Donati

Premessa	» 447
Soggetti beneficiari	» 448
Limite massimo di operatività della detassazione	» 449
Somme oggetto dell'agevolazione	» 460
La non concorrenza del beneficio fiscale sul reddito complessivo	» 453
Modalità applicative dell'imposta sostitutiva	» 464
Cumulo delle erogazioni liberali nel reddito da lavoro dipendente	» 456
Osservazioni conclusive: profili di criticità del dispositivo	» 457

SEZIONE QUINTA

TRATTAMENTI PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI

CAPITOLO I

VERSO UN NUOVO WELFARE?

di Maurizio Cinelli

La "manovra d'estate" alla luce del "Libro verde" del Ministro del lavoro	» 465
Il welfare delle opportunità e le "anticipazioni" della l. n. 133/2008	» 466
La <i>governance</i> e i possibili ruoli della giurisprudenza costituzionale	» 468
La tutela della salute dentro e fuori i luoghi di lavoro	» 471
Le prospettive degli ammortizzatori sociali, tra rinvii e provvedimenti "in deroga"	» 472
La sfida della previdenza complementare e il ruolo dell'azione pubblica	» 473

CAPITOLO II

ANCORA SUGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

di Francesco Liso

1. I contenuti più significativi dell'art. 19, d.l. n. 185/2008, convertito con modificazioni in legge n. 2/2009. Prime valutazioni	p. 475
2. La generalizzazione del modello che prevede la possibilità della corresponsione del trattamento di disoccupazione in casi di sospensione del lavoro solo in presenza di una prestazione aggiuntiva a carico dell'ente bilaterale	» 478
3. Il trattamento di integrazione del reddito a favore dei collaboratori a progetto	» 482

CAPITOLO III

**LA NUOVA DISCIPLINA DEL CUMULO DELLE PENSIONI DIRETTE
DI VECCHIAIA ED ANZIANITÀ CON I REDDITI DA LAVORO**

di Piergiorgio Parisella

1. La riduzione degli spazi di incumulabilità tra prestazioni pensionistiche e redditi da lavoro	» 486
2. L'ambito di applicazione della nuova disciplina sul cumulo delle pensioni di vecchiaia ed anzianità con i redditi da lavoro	» 488
3. Brevi riflessioni sulla portata dell'intervento	» 489

CAPITOLO IV

MALATTIA, MATERNITÀ, DISOCCUPAZIONE

di Guido Canavesi

1. L'interpretazione autentica dell'art. 6, 2° comma, l. 11 gennaio 1943, n. 138	» 493
2. Il 2° comma dell'art. 20: l'irrazionale assoggettamento a contribuzione di malattia dei soggetti prima esonerati	» 497
3. Le disposizioni sulla contribuzione in materia di disoccupazione	» 498

CAPITOLO V

UN'ULTERIORE DELEGA SUI LAVORI USURANTI

di Paola Olivelli

» 503

CAPITOLO VI

LA RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI

di Leonardo Carbone

1. La riorganizzazione degli enti previdenziali	» 505
2. Riordino, trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti pubblici statali o partecipati dallo Stato	» 505
3. La legge "taglia-enti" nella finanziaria 2009	» 507

4. Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	p. 508
5. Riordino degli organi collegiali ed organismi del settore sanità	» 509
6. Conclusioni	» 509

CAPITOLO VII

**LE NOVITÀ IN MATERIA DI RAPPORTI TRA INPS E COMUNI
PER LA TRASMISSIONE DEI DATI ANAGRAFICI**

di Guido Canavesi

1. Le novità sulla trasmissione dei dati tra INPS e Comuni	» 511
2. Difficoltà di coordinamento	» 512
3. Effetti migliorativi attesi	» 515

CAPITOLO VIII

L'ASSEGNO SOCIALE: LE INNOVAZIONI

di Giuliana Ciocca

1. Dal Libro verde alla l. n. 133/2008: gli interventi sull'assegno sociale ed il problema degli extracomunitari	» 517
2. Le innovazioni dell'art. 20, 10° comma, della l. n. 133/2008	» 522
3. Assegno sociale e invalidità civile: una questione aperta	» 525

CAPITOLO IX

LA CARTA ACQUISTI COME NUOVA MISURA ASSISTENZIALE

di Giuliana Ciocca

» 529

CAPITOLO X

VERIFICA DELLE INVALIDITÀ CIVILI

di Fabrizio Domenico Mastrangeli

» 533

SEZIONE SESTA

CONTENZIOSO DEL LAVORO E PROCESSO

CAPITOLO I

POTERI IMPRENDITORIALI E CLAUSOLE GENERALI

di Giuseppe Ferraro

1. Precedenti normativi sul sindacato giudiziario di merito	» 541
2. La <i>ratio</i> della formula normativa	» 543
3. Sindacato giudiziario e clausole generali	» 544
4. Le ricadute sul piano operativo	» 547
5. Il riferimento ai principi generali	» 549

CAPITOLO II

LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO

di Giuseppe Ferraro

1. Il rafforzamento dell'efficacia della certificazione	p. 551
2. Il sindacato giudiziario sui motivi del licenziamento	» 552
3. Le tipizzazioni di recesso contemplate nei contratti individuali	» 553
4. Le conseguenze del licenziamento illegittimo	» 554
5. L'ampliamento dell'oggetto della certificazione	» 555
6. La regolazione dell'istituto	» 556

CAPITOLO III

MISURE PER LA RAZIONALIZZAZIONE DEL PROCESSO DEL LAVORO

di Carlo Alberto Nicolini

1. Il processo del lavoro nella manovra finanziaria	» 559
2. Le (poche) modifiche alle discipline generali del processo civile	» 559
3. Le modifiche alle discipline del processo del lavoro	» 560
4. <i>Segue</i> : la "riunificazione" obbligatoria nelle cause di previdenza e assistenza	» 561

CAPITOLO IV

CONCILIAZIONE E ARBITRATO

di Carlo Alberto Nicolini

1. Il (non più obbligatorio) tentativo di conciliazione avanti alla direzione provinciale del lavoro	» 565
2. La "geografia" delle sedi abilitate alle valide conciliazioni	» 569
3. <i>L'appel</i> della certificazione e l'"intreccio" tra tale attività, la conciliazione e la stipula del contratto	» 570
4. <i>Segue</i> : la certificazione "postuma"	» 572
5. La scommessa dell'arbitrato	» 574
6. Gli arbitrati previsti dalla contrattazione collettiva	» 574
7. I nuovi arbitrati di fonte legale. a) L'arbitrato come prosecuzione del tentativo di conciliazione avanti alla direzione provinciale del lavoro	» 576
8. <i>Segue</i> : b) l'arbitrato nel nuovo art. 412- <i>quater</i> c.p.c.	» 577
9. Certificazione e arbitrato	» 578
10. Riforme a costo zero	» 579

CAPITOLO V

PROCESSO DEL LAVORO E DECADENZE

di Carlo Alberto Nicolini

1. La nuova disciplina dell'impugnazione del licenziamento	» 581
2. L'estensione della decadenza a molte (ma non a tutte le) ipotesi di contestazione della cessazione del rapporto di lavoro subordinato	» 583

...e parasubordinato p. 587
 La discutibile estensione della decadenza all'impugnazione del trasferimento » 588

CAPITOLO VI

LE SPESE DI GIUSTIZIA NEL PROCESSO DEL LAVORO (E PREVIDENZIALE)

di *Leonardo Carbone*

Razionalizzazione del processo del lavoro..... » 589
 Processo del lavoro (e previdenziale) e contributo unificato » 589
 Controversie previdenziali e spese processuali » 591
 Processo del lavoro e compenso dell'avvocato » 592

CAPITOLO VII

LE CONTROVERSIE PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI

di *Maurizio Cinelli*

La crisi della giustizia del lavoro, oggi..... » 596
 Iniziative per il deflazionamento del contenzioso del lavoro e tipologie di controversie » 597
 La specificità delle controversie previdenziali e assistenziali: dal "Progetto Foglia" alla l. n. 133/2008..... » 601
 L'ingiustificata sottovalutazione da parte del recente legislatore delle procedure di contenzioso amministrativo: dall'art. 43, l. n. 326/2003 all'art. 20, 11° comma, l. n. 133/2008..... » 603

APPENDICE

Decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 126 (estratti)..... » 607
 Decreto legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito in legge 2 agosto 2008, n. 129 (estratti)..... » 608
 Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133 (estratti)..... » 613
 Decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge 28 gennaio 2009, n. 2 (estratti)..... » 635
 Decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito in legge 7 febbraio 2009, n. 14 (estratti)..... » 640
 Decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in legge 9 aprile 2009, n. 33 (estratti)..... » 641
 Legge 4 marzo 2009, n. 15..... » 645
 Disegno di legge Senato n. 1167..... » 665
 Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 » 669
 Accordo interconfederale del 15 aprile 2009 per l'attuazione dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 » 671

ABBREVIAZIONI DI RIVISTE E ENCICLOPEDIA

ADL	Argomenti di diritto del lavoro
AS	L'assistenza sociale
BBTC	Banca, borsa e titoli di credito
CS	Consiglio di Stato
DL	Il diritto del lavoro
DLM	Diritti lavori mercati
DLMarche	Diritto e lavoro nelle Marche
DLRI	Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali
DM	Il diritto marittimo
DPL	Diritto e pratica del lavoro
DPT	Diritto e pratica tributaria
DResp.	Danno e responsabilità
DRI	Diritto delle relazioni industriali
Ec. pubbl.	Economia Pubblica
EGT	Enciclopedia giuridica Treccani
F	Il Fisco
FA	Il Foro amministrativo
FI	Il Foro italiano
GC	Giustizia civile
GDA	Giornale di diritto amministrativo
GDir	Guida al diritto
GI	Giurisprudenza italiana
GiC	Giurisprudenza costituzionale
GLav	Guida al lavoro
Ipr	Informazione previdenziale
ISoc	Impresa sociale
Lav. Inf.	Lavoro e informazione
LD	Lavoro e diritto
LG	Il lavoro nella giurisprudenza
LPA	Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni
LPO	Lavoro e previdenza oggi
MGC	Giustizia civile - massimario
MGL	Massimario di giurisprudenza del lavoro
NGL	Notiziario di giurisprudenza del lavoro
NLCC	Le Nuove leggi civili commentate
OGL	Orientamenti della giurisprudenza del Lavoro
PAPP	Previdenza e assistenza pubblica e privata
PD	Politica del diritto

<p>Capitolo III</p>	<p>LE NUOVE MISURE DI CONTRASTO AL LAVORO SOMMERSO* di Giuseppe Gentile</p>
<p>Sommario</p>	<p>1. L'apparato sanzionatorio in materia di lavoro sommerso: il quadro normativo di riferimento. – 2. Le modifiche del d.d.l. n. 1167/08-S: una diversa fattispecie sanzionabile. – 2.1. L'ambito di applicazione. – 2.2. La misura delle sanzioni amministrative e civili.</p>

1. L'apparato sanzionatorio in materia di lavoro sommerso: il quadro normativo di riferimento

L'art. 4 del d.d.l. n. 1167/08-S introduce alcune modifiche alla normativa contenuta nell'art. 3, commi 3° a 5°, del d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni nella l. 23 aprile 2002, n. 73, che disciplina la c.d. *maxisanzione* per i datori di lavoro che impiegano lavoratori «non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria».

La normativa vigente si colloca nell'ambito di una politica di regolarizzazione *del lavoro sommerso* – inaugurata con gli artt. 1 a 3, l. 18 ottobre 2001, n. 383, e con il predetto art. 3, 3° comma, l. n. 73/2002 – che si è caratterizzata per una gestione individualistica dell'emersione, affidata direttamente all'imprenditore e non più alla mediazione sindacale, come invece nella precedente esperienza dei c.d. contratti di riallineamento retributivo¹.

La disciplina sanzionatoria ivi prevista è stata in seguito modificata dall'art. 36-

* Art. 4, d.d.l. n. 1167/08-S.

¹ Sul piano procedurale, la l. n. 383/2001 – oggetto di successivi interventi di modifica ad opera dell'art. 21, l. 23-11-2001, n. 409, dell'art. 9, 15° comma, l. 28-12-2001, n. 448 (Finanziaria 2002), della l. 23-4-2002, n. 73, e della l. 22-11-2002, n. 266 – prevedeva l'attivazione della procedura di emersione a seguito della presentazione di una *dichiarazione automatica di emersione* all'Agenzia delle entrate (in via telematica), da parte di soggetti titolari di reddito da impresa o di lavoro autonomo che per lo svolgimento delle proprie attività avessero fatto ricorso a lavoro irregolare, indicando il numero e la generalità dei dipendenti emersi. In alternativa a tale dichiarazione, veniva prevista la possibilità di attivare un *piano individuale di emersione progressiva* da realizzare entro un massimo di diciotto mesi (ventiquattro in caso di comprovate esigenze) per la «regolarizzazione ed adeguamento agli obblighi previsti dalla normativa vigente per l'esercizio dell'attività, relativamente a materie diverse da quella fiscale e contributiva». Cfr. al riguardo, A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, 2002; A. VISCOMI, *Incentivi all'emersione del lavoro sommerso e tecniche di accesso*, RDSS, 2002, 105 ss.; G.

bis, 7° comma, della l. 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. pacchetto Bersani - di conv. d.l. 4 luglio 2006, n. 223) che, tra le varie «disposizioni urgenti» destinate al «rilancio economico e sociale», ha predisposto «misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro» in risposta alle gravi emergenze sociali provenienti dal mondo del lavoro, segnatamente nella complessa materia concernente la sicurezza, la qualità e la regolarità del lavoro (con particolare riferimento al settore edile). Al fine di assicurare una più efficace azione di prevenzione oltre che di repressione del lavoro sommerso, nonché di riduzione del fenomeno infortunistico nei luoghi di lavoro, la norma è intervenuta, da un lato a potenziare i poteri e le prerogative del personale ispettivo del Ministero del lavoro, e dall'altro ad introdurre nuovi adempimenti volti a rendere più «trasparenti» le modalità di assunzione e di impiego del personale dipendente. L'art. 36-bis, 7° comma, cit. ha quindi riformulato la *maxisanzione* per il lavoro sommerso prevista dall'art. 3, 3° comma, l. n. 73/2002, in senso conforme alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale², ivi stabilendo che «Ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria è altresì punito con la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 12.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di euro 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata»³.

GENTILE, *L'economia sommersa nell'ordinamento comunitario: norme incentivanti e tutela della concorrenza*, RDSS, 2004, 131 ss.

² Cfr. C. cost. 12-4-2005, n. 144, GC, 2005, 4, 872, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3, 3° comma, d.l. 22-2-2002, n. 12, conv. in l. 23-4-2002, n. 73, nella parte in cui non ammetteva la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare avesse avuto inizio successivamente al 1° gennaio dell'anno in cui veniva constatata la violazione, atteso che il meccanismo di tipo presuntivo previsto dalla norma censurata «determina la lesione del diritto di difesa, in quanto preclude all'interessato ogni possibilità di provare circostanze che attono alla propria effettiva condotta, idonee ad incidere sulla entità della sanzione che dovrà subire, nonché la irragionevole equiparazione, ai fini dell'applicazione della sanzione, di situazioni tra loro diseguali, con riferimento a soggetti che utilizzano i lavoratori irregolari da momenti diversi e per i quali la constatazione della violazione sia, in ipotesi, avvenuta nella medesima data».

³ La l. n. 248/2006 ha inoltre attribuito la competenza dell'irrogazione della sanzione alle Direzioni provinciali del lavoro, che la l. n. 73/2002 aveva invece affidato alle Agenzie delle Entrate (competenti per violazioni constatate fino all'11 agosto 2006). La giurisdizione relativa alle sanzioni irrogate dagli uffici finanziari, inoltre, è affidata al giudice ordinario per effetto della sentenza n. 130/2008 della Corte costituzionale che ha così modificato l'orientamento consolidato della Corte di Cassazione che aveva riconosciuto la giurisdizione delle Commis-

A tale intervento di modifica sono seguite le previsioni contenute nella successiva l. 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) che, nell'ambito di un più vasto quadro di politiche attive del lavoro finalizzate alla «promozione del lavoro stabile»⁴, ha disposto, in continuità con il precedente pacchetto normativo contenuto nella l. n. 248/2006, una serie di misure di contrasto al lavoro irregolare, classificate, in ragione dei diversi obiettivi preordinati dal legislatore, in *interventi per l'emersione diretta del lavoro irregolare*, attraverso la predisposizione di una specifica procedura di regolarizzazione c.d. «agevolata» (cfr. art. 1, commi 1192°-1201°)⁵, e *interventi per la promozione delle condizioni di maggiore trasparenza del mercato del lavoro* (art. 1, commi 1156, 1168-1180 e 1184)⁶. In specie, l'art. 1, comma 1180°, l. n. 296/2006 al fine di ottimizzare il sistema di comunicazione delle assunzioni da parte dei datori di lavoro (privati, ivi compresi quelli agricoli, enti pubblici economici e pubbliche amministrazioni), ha novellato l'art. 9-bis, d.l. 1° ottobre 1996, n. 510 (convertito con modificazioni nella l. 28 novembre 1996, n. 608), e successive modificazioni, disponendo - per tutti i settori produttivi - che la *comunicazione* (al centro per l'impiego competente) relativa all'instaurazione di *rapporti di lavoro subordinato* o di *collaborazione in forma coordinata e continuativa* (nonché di *socio lavoratore di cooperativa* o di

sioni tributarie anche in tema di sanzioni amministrative per mancata registrazione dei dipendenti. Cfr. a riguardo Circ. Agenzie delle Entrate n. 56/E del 24-9-2008, che sostituisce integralmente le istruzioni fornite con la precedente Circ. n. 35/E del 30-5-2007.

⁴ Le disposizioni in materia di lavoro e previdenza presenti nella Finanziaria 2007, pur se variamente collocate nel testo della legge, sono state oggetto di chiarimento da parte del Ministero del lavoro che, con *Nota informativa n. 3 del dicembre 2006*, le ha ricondotte a quattro aree di intervento: a) interventi contro la precarietà e per la stabilizzazione del lavoro nei settori pubblico e privato, misure per favorire nuova occupazione a tempo indeterminato ed *interventi per promuovere l'emersione del lavoro irregolare*; b) *misure per contrastare il lavoro nero e migliorare il livello di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro*; c) interventi in materia di ammortizzatori sociali; d) interventi in materia previdenziale e di miglioramento delle tutele per i lavoratori «non standard».

⁵ A tal riguardo, l'art. 7, l. 28-2-2008, n. 31 ha prorogato al 30 settembre 2008 la presentazione all'Inps della domanda di emersione dal lavoro irregolare sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 1192°, l. n. 296/2006 (cfr. Circ. Inps 8-5-2008, n. 56).

⁶ Questi ultimi interventi concernono l'istituzione di una *cabina di regia nazionale* di coordinamento e di un *fondo per le politiche di emersione* (comma 1166°), di una *banca dati telematica* e di un *coordinamento dei servizi ispettivi* (commi 1168°-1171°); la previsione di *indici di congruità* del rapporto tra la qualità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità delle ore di lavoro necessarie, articolati per settore, categorie di imprese ed eventualmente per territorio (commi 1173°-1174°, ora abrogati dall'art. 39, l. n. 133/2008); la *generalizzazione del documento unico di regolarità contributiva* (DURC) (commi 1175°-1176°), e l'inasprimento del *regime sanzionatorio* in caso di violazione delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale, previdenza e tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro (commi 1177°-1179°). Cfr. al riguardo, A. BELLAVISTA, *La legge Finanziaria per il 2007 e l'emersione del lavoro nero*, WP C.S.D.L.E., Massimo D'Antona, n. 55/2007.

associato in partecipazione con apporto lavorativo) venga effettuata il giorno precedente l'instaurazione medesima⁷. La misura – già prevista dal decreto Bersani con specifico riferimento al settore edile – viene quindi generalizzata a tutti i settori, in caso di instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato o di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, o ancora di socio lavoratore di cooperativa e di associato in partecipazione con apporto lavorativo⁸.

Da ultimo, con particolare riferimento alle «scritture o altra documentazione obbligatoria» richiamate nell'art. 3, 3° comma, l. n. 73/2002, va segnalato che il recente art. 39, l. 6 agosto 2008, n. 133 ha istituito il c.d. *libro unico del lavoro* (che sostituisce i libri paga e matricola previsti nella normativa precedente), i cui tratti essenziali dei nuovi obblighi e delle nuove sanzioni sono stati definiti dal decreto ministeriale del 9 luglio 2008 secondo l'interpretazione fornita dal Ministero del lavoro con circolare n. 20/2008 (cfr. MUTARELLI, *Il libro unico del lavoro*, Sez. II, Cap. I).

2. Le modifiche del d.d.l. n. 1167/08-S: una diversa fattispecie sanzionabile

Il 1° comma, lett. a, dell'art. 4 del disegno di legge n. 1167/08-S interviene sul quadro normativo vigente con una previsione che, in chiave correttiva rispetto al testo dell'art. 3, 3° comma, l. n. 73/2002, riformula la fattispecie stessa di lavoro sommerso oggetto di sanzione amministrativa pecuniaria.

Nel nuovo testo, infatti, la sanzione si applica «in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato», laddove invece la precedente formulazione faceva riferimento a «l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria».

Su un piano sistematico, la novella introduce un principio di grande rilievo interpretativo che investe proprio la *fattispecie censurata*, atteso che – diversamente dalla norma modificata – la maxisanzione non si riferisce più ai lavoratori

⁷ A tale riguardo, la comunicazione deve contenere i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione, la data di cessazione qualora il rapporto non sia a tempo indeterminato, la tipologia contrattuale, la qualifica professionale e il trattamento economico e normativo applicato. In caso di urgenza connessa ad esigenze produttive, la comunicazione completa di ogni elemento informativo può essere inviata anche entro cinque giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro, fermo restando l'obbligo di comunicare entro il giorno antecedente la data di inizio della prestazione, la generalità del lavoratore e del datore di lavoro.

⁸ Cfr. in specie la Circ. Min. Lav. n. 29/2006 che riferiva tale obbligo alle sole imprese edili in senso stretto.

occupati che non risultino dalle scritture obbligatorie, quanto piuttosto ai lavoratori la cui assunzione non sia stata preventivamente comunicata ai competenti centri per l'impiego⁹.

Con tale modifica sembra finalmente chiarita la nozione di lavoro sommerso oggetto della sanzione amministrativa, che configura ora come lavoro non dichiarato alle strutture competenti¹⁰. In questo senso, infatti, il legislatore interviene su una delle questioni più complesse che, sotto il profilo dell'interpretazione del disposto normativo, aveva riguardato il testo vigente dell'art. 3, 3° comma, il quale – nel disporre l'applicazione della sanzione amministrativa nei soli casi in cui il lavoratore non risulti «dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria» – poneva il problema di individuare quali fossero i documenti in grado di poter dare certezza che il lavoratore non fosse da considerare «irregolare».

A tale riguardo, il Ministero del lavoro aveva già fornito alcune indicazioni alle proprie strutture territoriali in merito alla individuazione della documentazione utile ai fini dell'accertamento della regolarità dei rapporti di lavoro, evidenziando come un ruolo importante dovesse essere attribuito proprio alle comunicazioni delle assunzioni al centro per l'impiego¹¹. In altre parole, già nel previgente quadro normativo relativo agli adempimenti connessi alla instaurazione del rapporto di lavoro (precedente al libro unico del lavoro), alla luce delle indicazioni ministeriali si considerava irregolare o sommerso il lavoratore la cui assunzione (oltre a non risultare dalle scritture obbligatorie) non veniva comunicata ai centri per l'impiego¹².

Il 1° comma, lett. a, dell'art. 4 del disegno di legge risolve così, definitivamente, ogni dubbio interpretativo prevedendo l'applicazione della relativa sanzione amministrativa soltanto in caso di impiego di lavoratori «senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro».

⁹ Invero occorre sottolineare che tale adempimento già risulta censurato dall'art. 19, 3° comma, d.lg. n. 276/2003 con la previsione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro.

¹⁰ Con tale modifica sembrerebbe che il legislatore abbia voluto interpretare alla lettera quanto affermato dalla Commissione europea, secondo cui «il concetto di lavoro sommerso riguarda qualsiasi attività retribuita di per sé lecita ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto della diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri» (COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Comunicazione sul lavoro sommerso*, Bruxelles 7 aprile 1998 (COM (98) 219 def), 4, nota anche come «Rapporto Flynn», dal nome del Commissario europeo per l'occupazione, le relazioni industriali e gli affari sociali).

¹¹ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO – Nota Informativa del 16-2-2007 relativa alla programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2007.

¹² Unitamente alla comunicazione del codice fiscale all'Inail, e alla consegna della lettera di assunzione contenente gli estremi di iscrizione sul libro di matricola.

Tale soluzione impone evidentemente un collegamento ermeneutico con la disciplina istitutiva del c.d. *libro unico del lavoro* di cui all'art. 39, l. n. 133/2008, che in chiave sanzionatoria censura la violazione dell'obbligo di istituzione e tenuta di tale documento unico obbligatorio, e dunque anche dell'obbligo della relativa iscrizione dei lavoratori, con una diversa sanzione pecuniaria amministrativa da 500 a 2.500 euro (6° comma) (cfr. D'ARCANGELO, *Il sistema sanzionatorio e di vigilanza sul libro unico del lavoro*, Sez. II, Cap. II).

Ed infatti, la scelta di censurare, con la sanzione amministrativa per il lavoro sommerso, la sola violazione dell'obbligo di preventiva comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro, e non più anche quella relativa all'iscrizione nei libri obbligatori, si spiega con le peculiarità stesse del nuovo *libro unico del lavoro*, in ordine al quale va sottolineato che gli inerenti adempimenti di registrazione – da realizzare «per ciascun mese di riferimento, entro il giorno 16 del mese successivo» – assumono un rilievo strumentale soprattutto agli obblighi di natura previdenziale.

In altri termini, il legislatore sembra farsi carico della necessità di realizzare un modello che coniughi le esigenze di semplificazione degli adempimenti burocratici, ricorrendo all'uso ad uno strumento agevolato quale è il libro unico del lavoro, con quelle di garantire una maggiore certezza circa l'assolvimento degli obblighi di legge da parte del datore di lavoro, in questo caso imponendo un obbligo di preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro che si colloca "a monte" del sistema normativo, con la conseguenza che la sanzione di cui all'art. 3, 3° comma, l. n. 73/2002 troverebbe applicazione anche in caso di corretta tenuta del libro unico del lavoro, quando il datore di lavoro non abbia provveduto alla *preventiva comunicazione* dell'instaurazione del rapporto di lavoro, mentre invece non si applicherebbe nel caso in cui il datore di lavoro abbia comunicato l'assunzione ma non ancora provveduto all'iscrizione nel libro unico, per le cui scritturazioni è previsto un differimento sino al giorno 16 del mese successivo.

2.1. L'ambito di applicazione

L'art. 4 del d.d.l. n. 1167/08-S interviene anche su alcuni profili soggettivi del quadro normativo vigente, riducendone ampiamente la portata applicativa.

In primo luogo, la novella stabilisce che la nuova sanzione amministrativa per il lavoro irregolare sia ora applicabile soltanto nei confronti dei datori di lavoro che non abbiano preventivamente comunicato l'instaurazione di un rapporto di *lavoro subordinato*, con esclusione quindi dei *lavoratori autonomi* e *parasubordinati*. In questo modo, il legislatore interviene nel merito di una prassi

amministrativa che si era venuta a consolidare a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 36-bis, 7° comma, l. n. 248/2006 sul testo dell'art. 3, 3° comma, l. n. 73/2002¹³, che interpretava la nuova formulazione della norma nell'ordine di "considerare lavoratori in nero anche i parasubordinati, nonché gli autonomi, sconosciuti agli istituti previdenziali", e dunque di ricomprendere nell'ambito di applicazione della succitata disciplina sanzionatoria anche i lavoratori autonomi o parasubordinati non iscritti alla Camera di commercio e ai relativi albi professionali¹⁴.

A tale riguardo, peraltro, non sfugge che lo stesso legislatore del d.d.l. n. 1167/08-S abbia invece disposto – all'art. 39, commi 1° e 6°, della citata l. n. 133/2008 – l'applicazione della specifica sanzione per le ipotesi di violazione dell'obbligo di tenuta del libro unico del lavoro, in tutti i casi di omessa o erronea registrazione di «tutti i lavoratori subordinati, i collaboratori coordinati e continuativi e gli associati in partecipazione con apporto di lavoro».

Altra novità riguarda l'esclusione dalla fattispecie di lavoro sommerso, così come ridefinita, dei *datori di lavoro domestico* (art. 4, 1° comma, lett. a), diversamente dalla disciplina previgente che, al contrario, prevedeva una responsabilità del tutto generalizzata quanto ai possibili soggetti datoriali passibili di illecito amministrativo.

Un dubbio interpretativo, infine, si pone anche con riferimento alla formulazione utilizzata dal legislatore secondo cui la sanzione amministrativa si applica in caso

¹³ A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 36-bis, 7° comma, l. n. 248/2006, infatti, l'art. 3, 3° comma, l. n. 73/2002 non faceva più riferimento all'impiego di «*lavoratori dipendenti*», ma più genericamente a «*lavoratori*».

¹⁴ Cfr. Circ. Inps 13-10-2006, n. 111, secondo cui «mentre prima dell'entrata in vigore dell'art. 36-bis i lavoratori in nero erano soltanto i lavoratori subordinati, dopo il 12 agosto sono da considerare lavoratori in nero anche i parasubordinati, nonché gli autonomi, sconosciuti agli istituti previdenziali».

Infatti l'indicazione di cui all'art. 36-bis di "*lavoratori* non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria" diversificandosi dalla precedente norma sopra richiamata ("*lavoratori dipendenti* non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatorie") porta alla conclusione che lavoratore in nero è il soggetto (subordinato, parasubordinato, autonomo) che:

- non è registrato nei libri paga e matricola regolamentari,
- è anche sconosciuto come lavoratore della ditta ai competenti Servizi per l'Impiego a seguito di omessa comunicazione di denuncia di assunzione, denuncia che si può considerare quale documentazione obbligatoria, di data certa da cui si può trarre l'indicazione della effettiva esistenza del rapporto di lavoro e della esatta data di assunzione del lavoratore.

Per lo stesso principio è da considerare altresì lavoratore in nero anche l'autonomo che presta attività lavorativa nel cantiere edile, non iscritto alla Camera di Commercio e ai relativi albi di categoria e quindi sconosciuto agli enti previdenziali».

di impiego di lavoratori subordinati, senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, da parte del «datore di lavoro privato», atteso che tale accezione potrebbe ricomprendere oltre ai "privati datori di lavoro" anche enti e amministrazioni pubbliche che intrattengono rapporti di lavoro subordinato di natura privatistica.

2.2. La misura delle sanzioni amministrative e civili

La *misura della sanzione amministrativa* di cui al 3° comma dell'art. 3 cit. resta immutata rispetto al testo previgente, nel limite di un importo minimo pari a 1.500 euro e massimo pari a 12.000 euro per ogni lavoratore, maggiorato di 150 euro per ciascuna giornata di lavoro effettivo.

La nuova disciplina prevede inoltre una nuova sanzione ad importo "ridotto" per i casi di violazione in cui il lavoratore risulti regolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo: i limiti minimi e massimi della sanzione base, infatti, variano da 1.000 euro a 8.000 euro per ogni lavoratore, mentre la maggiorazione è fissata in 30 euro per ciascuna giornata di lavoro effettivo irregolare.

La lett. *a* dell'art. 4, 1° comma, cit. interviene anche sull'importo delle *sanzioni civili connesse all'omissione (parziale o totale) del versamento dei contributi e dei premi* (di previdenza e di assistenza sociale) relativi ai lavoratori dipendenti privati (sempre con esclusione di quelli domestici) interessati dalla violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva, prevedendo un aumento dell'importo del 50%; il testo previgente, invece, riferendosi alla diversa ipotesi di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, prevedeva che l'importo di tali sanzioni civili non potesse essere inferiore a 3.000 euro, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata.

Ai sensi della lett. *b* della novella in commento, inoltre, che interviene a sostituire il 4° comma dell'art. 3, l. n. 73/2002, le sanzioni amministrative e l'elevamento di quelle civili previste nel 3° comma novellato non si applicano qualora, dagli adempimenti di carattere contributivo oppure da altri adempimenti obbligatori precedentemente eseguiti, emerga, in ogni caso, la volontà del datore di lavoro di non occultare il rapporto, anche qualora quest'ultimo fosse stato qualificato (dal datore) in termini diversi rispetto alla tipologia del lavoro subordinato.

La lett. *c* modifica invece il 5° comma dell'art. 3, l. n. 73/2002 sulle *competenze degli organi pubblici* con riferimento alla *sanzione amministrativa pecuniaria* di cui al 3° comma dell'art. 3, l. n. 73/2002 novellato. In specie, il potere di irrogazione delle sanzioni viene attribuito agli stessi organi ispettivi che effettuano accertamenti e controlli in materia di lavoro, fisco e previdenza. Viene inoltre precisato che l'autorità competente a ricevere il rapporto ai sensi dell'art.

17, l. 24 novembre 1981, n. 689 è la Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente¹⁵.

Il nuovo testo del 5° comma, inoltre, abroga la disposizione che prevedeva l'esclusione della procedura di diffida di cui all'art. 13, d.lg. 23 aprile 2004, n. 124 in tema di maxisanzione.

Il 2° comma dell'art. 4 del d.d.l. n. 1167/08-S, infine, interviene su una norma transitoria contenuta nell'art. 36-bis, comma 7-bis, l. n. 248/2006 concernente la disciplina sanzionatoria per l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altri documenti obbligatori. La disposizione transitoria prevede che l'irrogazione delle sanzioni relative alle violazioni "constatate" prima del 4 luglio 2006 sia affidata alla competenza dell'Agenzia delle Entrate (in luogo della Direzione provinciale del lavoro); la novella di cui al 2° comma cit. estende tale norma transitoria a tutte le violazioni "commesse", anziché constatate, prima della suddetta data¹⁶.

¹⁵ La norma dispone che, qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta della sanzione amministrativa pecuniaria, il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione deve presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all'ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero, nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al prefetto (ad oggi l'Ufficio Territoriale del Governo).

¹⁶ Va ricordato, infine, che il comma 7-bis dell'art. 36-bis cit. assoggetta le sanzioni irrogate dall'Agenzia delle Entrate alle previsioni del d.lg. 18-12-1997, n. 472 («Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'art. 3, comma 133°, l. 23-12-1996, n. 662»), ad eccezione di quanto previsto al 2° comma dell'art. 16 dello stesso decreto, che disciplina il procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, prevedendo l'obbligo di corredare la notifica con l'indicazione, a pena di nullità, dei fatti attribuiti al trasgressore, degli elementi probatori, delle norme applicate, dei criteri che ritiene di seguire per la determinazione delle sanzioni e della loro entità nonché dei minimi edittali previsti dalla legge per le singole violazioni. Inoltre, se la motivazione fa riferimento ad un altro atto non conosciuto né ricevuto dal trasgressore, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama, salvo che quest'ultimo non ne riproduca il contenuto essenziale.