

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4373-A-bis

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(**GENTILONI SILVERI**)

DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
(**POLETTI**)

E DAL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
(**DELRIO**)

Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2017, n. 25, recante disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti

Presentato il 17 marzo 2017

(Relatore di minoranza: **TRIPEDI**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il decreto-legge 17 marzo 2017, n. 25, sopprime l'istituto del lavoro accessorio (cosiddetto *voucher*) dall'ordinamento giuridico e modifica in parte la disciplina sulla responsabilità solidale in materia di appalti.

L'intervento « emergenziale » del Governo avviene all'indomani della fissazione della data del referendum abrogativo fissato per il 28 maggio prossimo, allo scopo di evitare una seconda *débâcle* politica.

Il ricorso del Governo alla decretazione d'urgenza, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, è motivato dalla necessità di superare l'istituto del lavoro accessorio al fine di contrastare pratiche elusive, nonché di modificare la disciplina della responsabilità solidale negli appalti elevando ulteriormente l'efficacia delle tutele in favore dei lavoratori, in coerenza con la recente evoluzione della disciplina in materia di contratti pubblici.

È evidente, ad avviso del Movimento 5 Stelle, l'insussistenza dei presupposti legali e costituzionali per ricorrere al predetto strumento. Tale decretazione d'urgenza appare un tentativo malcelato di occultare il giudizio degli italiani sulle fallimentari politiche del lavoro di questo e del precedente Governo presieduto dal *premier* Renzi.

Con riferimento all'articolo 1 siamo consapevoli che il *voucher*, se non adeguatamente regolamentato, finisce per essere una mera forma di pagamento che "cannibalizza" le forme contrattuali tipiche, peraltro eludendo gli obblighi di formazione e di sicurezza che dovrebbero invece essere sempre garantiti ai lavoratori. Detto strumento, inizialmente introdotto con l'intento di bonificare sacche di lavoro sommerso, è stato di fatto utilizzato in alternativa al lavoro regolare. Il Governo avrebbe potuto correre ai ripari con il decreto legislativo n. 185 del 2016, all'interno del quale avrebbe potuto introdurre, nei tempi e con le modalità dovute, seri strumenti di controllo e tracciabilità sui *voucher* e misure sanzionatorie

adeguate contro gli abusi, come sollecitato ed auspicato dal M5S che sin dall'inizio aveva avvertito il Governo del rischio elusivo dei *voucher*: è un peccato che il Governo abbia preferito scegliere una strada più *soft*.

La storia del lavoro accessorio, se pure relativamente breve, è piuttosto complessa e tormentata.

Per mezzo di alcune sostanziali modifiche apportate all'impianto originario (la cosiddetta « riforma Biagi »), il legislatore ha provato a dare piena operatività al lavoro occasionale di tipo accessorio, ampliando il campo d'applicazione sia sotto il profilo oggettivo (estendendo il ventaglio di attività nelle quali è possibile farne uso) sia soggettivo (estendendo la possibilità di impiego in quest'ambito praticamente a tutti i lavoratori e non più solo ad alcune fasce marginali), rilanciando proficuamente l'istituto.

Il legislatore, infatti, preso atto della crisi che ha colpito il mercato globale, ha inteso rinvigorire la suddetta finalità politica, attraverso il notevole ampliamento della platea dei soggetti che possono accedere al lavoro accessorio, trasformando quest'ultimo in un vero e proprio « ammortizzatore sociale », perfettamente cumulabile con quelli tradizionalmente previsti dal nostro ordinamento.

Le numerose modifiche hanno denotato la parziale inadeguatezza della disciplina originaria e ne hanno incentivato e favorito la diffusione, tentando di dare un nuovo impulso alla disciplina del lavoro accessorio, al fine di soddisfare le molteplici esigenze che ne costituivano il fondamento e che ne avevano giustificato la sua introduzione nel nostro ordinamento.

Anche il pubblico impiego è stato interessato da tali interventi normativi, che ne hanno permesso lo sviluppo e l'estensione anche in tale settore su tutto il territorio nazionale.

Ma è la « riforma Fornero » che getta le basi per un nuovo cambiamento del lavoro accessorio, attraverso un intervento finalizzato questa volta ad evitare un uso improprio dell'istituto, che, dopo i mutamenti intervenuti, rischiava di mettere a repentaglio la tutela dei lavoratori.

Il rapporto di lavoro occasionale di tipo accessorio, per il tramite del *voucher*, presenta delle notevoli novità in ordine alla semplificazione degli adempimenti amministrativi.

Rispetto alla generalità dei rapporti di lavoro, infatti, non necessita di una preventiva comunicazione al centro per l'impiego, bensì solo di una comunicazione d'inizio lavoro al *Contact center* INPS/INAIL, secondo modalità operative predefinite.

Tale tipologia contrattuale, inoltre, non richiede l'adempimento di tre fondamentali obblighi connessi all'instaurazione e allo svolgimento del rapporto di lavoro:

la consegna al lavoratore, all'atto dell'assunzione, di una dichiarazione sottoscritta da entrambe le parti;

l'iscrizione dei dati del lavoratore e della retribuzione dovuta, entro la fine del mese successivo all'assunzione, sul libro unico del lavoro;

la consegna al lavoratore, all'atto della corresponsione della retribuzione, del prospetto paga contenente, oltre ai dati del dipendente, tutte le voci che compongono la retribuzione nonché le relative trattative.

Circa il primo adempimento, nel caso di lavoro accessorio, non è prevista la forma scritta del contratto, né ai fini dell'esistenza del rapporto, né ai fini di una mera regolarità amministrativa. Appare, tuttavia, superfluo aggiungere che la formalizzazione di tale contratto può rappresentare un notevole strumento probatorio per la parte che voglia far valere, in sede giudiziale, i termini ed i contenuti del rapporto di lavoro.

Riguardo agli altri due adempimenti, occorre evidenziare che la retribuzione, come già detto, potrà essere corrisposta

solo attraverso i *voucher* e, pertanto, la tracciabilità del pagamento viene garantita da quel particolare meccanismo di cambio dei buoni-lavoro in moneta presso gli uffici postali o bancari e ad opera dello stesso lavoratore percipiente.

Attraverso l'utilizzo del *voucher* si nascondeva il tentativo di elusione del lavoro subordinato *standard* e, quindi, il rischio di destrutturazione del mercato del lavoro, soprattutto in un momento di crisi occupazionale quale quello attuale. Tale atteggiamento ha vanificato l'obiettivo del legislatore che intendeva regolarizzare innumerevoli prestazioni occasionali nell'agricoltura, nei servizi, nel commercio, nonché, attraverso il committente pubblico, introdurre la possibilità di effettuare lavori utili alla collettività da parte di soggetti a rischio esclusione dal mercato del lavoro. Anche il MoVimento 5 Stelle ha presentato una proposta di legge assegnata alla XI Commissione per ripristinare sostanzialmente l'originario impianto normativo del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, per quanto attiene alla definizione del lavoro accessorio e al suo campo di applicazione, nonché alla puntuale individuazione delle tipologie di lavoratori ammessi allo svolgimento delle prestazioni di lavoro accessorio. L'intento della citata proposta di legge era quello di restringerne l'utilizzo, riportandolo alla reale essenza per la quale era nato, ossia prevedendolo per le seguenti prestazioni:

a) piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, inferme o disabili;

b) insegnamento privato supplementare;

c) piccoli lavori di giardinaggio;

d) realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli;

e) collaborazione con enti pubblici e con organizzazioni di volontariato per lo svolgimento di interventi di emergenza, esclusivamente dovuti a calamità o a eventi

naturali improvvisi, ovvero di interventi di solidarietà.

Relativamente ai soggetti che avrebbero potuto svolgere prestazioni di lavoro accessorio, erano state individuate le seguenti figure:

- a) i disoccupati da oltre un anno;
- b) le casalinghe, gli studenti e i pensionati;
- c) i disabili e i soggetti ospitati presso comunità di recupero;
- d) i lavoratori di Stati non membri dell'Unione europea, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro.

In un particolare e delicato momento di crisi come questo, in cui se da una parte si sta cercando di estendere le tutele a chi ne è privo, dall'altro non si può allentare la morsa su un fenomeno che produce riduzioni di diritti. Inquadrare chi presta attività lavorativa con la corretta tipologia contrattuale significa tutelare sia le imprese, che comunque pagherebbero il prezzo di una concorrenza sleale, sia i lavoratori che pagano il prezzo di una riduzione dei loro diritti, ma anche la società civile, che paga il prezzo di una crescita dell'insicurezza.

Infatti, il sommerso, il lavoro nero e il lavoro irregolare significano anche meno tasse e meno contributi versati nelle casse dell'erario e, di conseguenza, un ulteriore danno ai cittadini, perché è attraverso le imposte e le tasse che le istituzioni finanziano i servizi da erogare alla comunità.

Da tale angolazione appare necessaria una sinergia tra privato e pubblico e una genuina volontà negli operatori per garantire una corretta operatività dell'istituto.

L'abrogazione del *voucher* crea comunque un *vulnus* normativo.

Per questo motivo il M5S ha presentato alcuni emendamenti che tendono a rafforzare il regime transitorio, anche al fine di venire incontro alle esigenze delle famiglie.

Con riferimento all'articolo 2, nell'ipotesi di legittimo ricorso ai contratti di appalto e subappalto il principale strumento di tutela delle posizioni creditorie dei la-

voratori è costituito dalla responsabilità solidale nei confronti dei lavoratori tra il formale datore di lavoro (appaltatore o subappaltatore) e gli altri soggetti (committenti e subcommittenti) che indirettamente si avvalgono della prestazione di tali lavoratori.

Ciò comporta che il lavoratore, dipendente dell'appaltatore, al quale non vengono pagate le retribuzioni maturate nel periodo in cui ha lavorato nell'appalto, può agire per il recupero sia verso l'appaltatore sia verso il committente. In questo modo viene ridotto il rischio che i crediti del lavoratore rimangano insoddisfatti o che ci voglia più tempo per recuperarli.

Cercando di riassumere gli obblighi gravanti su committenti ed appaltatori in forza della variegata congerie di norme che disciplinano la materia, si può sinteticamente affermare che il committente è responsabile:

a) in solido con l'appaltatore, ai sensi dell'articolo 1676 del codice civile, per quanto è dovuto ai dipendenti dell'appaltatore per l'attività eseguita nell'appalto (retribuzioni, indennità, rimborsi, etc.), nei limiti del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda, ma senza limiti di tempo;

b) in solido con l'appaltatore e il subappaltatore, ai sensi dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003, per il pagamento dei trattamenti retributivi e per il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi, con il limite temporale di due anni dalla cessazione dell'appalto, ma senza limitazione di importo;

c) in solido con l'appaltatore ed il subappaltatore, ai sensi dell'articolo 26, comma 4, del decreto legislativo n. 81 del 2008, per il risarcimento dei danni subiti dal dipendente dell'appaltatore o del subappaltatore in conseguenza di infortunio sul lavoro o malattia professionale, per la parte non oggetto di indennizzo da parte degli enti assicuratori obbligatori.

L'appaltatore assume nei confronti del subappaltatore la stessa posizione giuridica

assunta dal committente nei confronti dell'appaltatore, con le conseguenze ora descritte.

È bene segnalare che nell'attuale formulazione dei contratti d'appalto gli aspetti di cui sopra sono trattati solo marginalmente, tramite l'indicazione di documentazione da richiedere all'appaltatore e con la sintetica avvertenza (segnalata solo nelle condizioni particolari) che la mancata consegna della documentazione legittima la sospensione dei pagamenti.

La « riforma Fornero » (legge n. 92 del 2012), come precedentemente segnalato, è intervenuta a imporre il litisconsorzio necessario di tutta la filiera dell'appalto: i lavoratori e gli enti previdenziali dovranno convenire in giudizio per i crediti di propria competenza « il committente, unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori ». Il beneficio dell'escussione a favore del committente è stato confermato ed esteso anche ai rapporti di quest'ultimo con i subappaltatori, da eccipirsi nella prima difesa, e quindi nella memoria difensiva di costituzione.

Infine, non è chiaro identificare quale sia il contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) idoneo a derogare alla disposizione speciale del decreto attuativo della "legge Biagi": quello delle imprese committenti (che beneficiano dell'esonero della responsabilità solidale) o quello delle imprese appaltatrici (dal momento che incide sulle posizioni giuridiche riconducibili ai lavoratori assoggettati al CCNL).

Di conseguenza, l'abrogazione dei periodi, di cui all'articolo 2 del decreto-legge in titolo, è ovviamente apprezzabile. È su tali modifiche che si incentra il quesito referendario che con l'abrogazione delle disposizioni, di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003, intende ripristinare la regola della responsabilità solidale piena del committente per una tutela effettiva dei lavoratori che operano sugli appalti. Proprio in questa direzione, abbiamo presentato un emendamento finalizzato a dare garanzie maggiori

a favore dei dipendenti circa il pagamento delle retribuzioni loro spettanti. In primo luogo si prevede l'obbligo del pagamento delle retribuzioni da parte del committente o dell'appaltatore tramite bonifico o assegno emesso da un istituto di credito o bancario. Inoltre l'appaltatore e il subappaltatore sono tenuti a comunicare al committente e all'appaltatore la documentazione bancaria o postale attestante il versamento delle retribuzioni spettanti ai dipendenti certificando la regolarità della corresponsione della retribuzione con l'esibizione dell'ordine di pagamento all'istituto bancario o all'ufficio postale. Infine il committente e l'appaltatore possono sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione della predetta documentazione da parte rispettivamente dell'appaltatore e del subappaltatore.

Tale sistema rafforza la garanzia del dipendente dell'appaltatore o del subappaltatore di essere pagato poiché l'impresa committente, che non riceve la certificazione della regolarità della corresponsione della retribuzione ai dipendenti tramite l'esibizione dell'ordine di pagamento all'istituto bancario (tramite ad esempio, il cosiddetto CRO del bonifico), può sospendere il pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore o sub appaltatore.

Ovviamente il presupposto è che venga reintrodotta la responsabilità solidale tra committente e appaltatore e subappaltatore la quale prevede che: « In caso di appalto di opere o di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti » così come previsto dal decreto-legge in esame che abroga parzialmente la disciplina vigente, facendo così rivivere la disciplina precedente sulla responsabilità solidale negli appalti.

Davide TRIPIEDI,
Relatore di minoranza.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



17PDL0050920