

Giuliano Cazzola*

Collegato Lavoro: una storia lunga ventisette mesi

Sommario

1. Il testo all'inizio dell'iter legislativo; 2. Le modifiche introdotte in sede di Commissione referente, poi in Aula; 3. L'esame del Senato; 4. La seconda lettura della Camera e l'approvazione definitiva al Senato; 5. Il messaggio di rinvio alle Camere del Presidente della Repubblica; 6. L'esito del riesame alla Camera; 7. L'incidente sul tema dell'arbitrato alla Camera; 8. Verso l'approvazione definitiva; 8. Conclusioni.

1. Il testo all'inizio dell'iter legislativo

Il disegno di legge C.1441-*quater* ha iniziato il suo **iter legislativo** con l'esame da parte della XI Commissione il 17 settembre 2008. Il testo risultava dallo stralcio degli articoli 23, 24, 32, da 37 a 39 e da 65 a 67 del disegno di legge C. 1441: stralcio deliberato dall'Assemblea in data 5 agosto 2008. Al pari del ddl C. 144, il ddl C. 1441-*quater* derivante dallo stralcio del primo, assunse quindi natura di provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013, secondo quanto previsto dal Documento di programmazione economico-finanziario 2009-2013 e dalla risoluzione con cui la Camera approvò il suddetto Documento.

Il disegno di legge in esame recava disposizioni in materia di lavoro e di previdenza. E consisteva in **7 articoli** che poi sarebbero diventati **50 ventisette mesi dopo**.

L'articolo 23 prevedeva una **delega legislativa**, da esercitare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, volta a concedere ai lavoratori dipendenti impegnati in lavori o attività connotati da un particolare indice di *stress* psico-fisico (cd. "**attività usuranti**"), che maturavano i requisiti pensionistici a decorrere dal 1° gennaio 2008, la possibilità, su domanda, di accedere anticipatamente al trattamento pensionistico. In pratica, si trattò di una riapertura dei termini per l'esercizio della delega spirata il 30 maggio dello stesso 2008, a causa della chiusura anticipata della XV Legislatura. (1)

(1)- Secondo l'art. 1 del D.Lgs. 374/1993 sono considerati particolarmente usuranti i lavori "per il cui svolgimento è richiesto un impegno psicofisico particolarmente intenso e continuativo, condizionato da fattori che non possono essere prevenuti con misure idonee".

Le attività particolarmente usuranti sono individuate dalla tabella A allegata al medesimo decreto. In particolare, tale tabella comprende le seguenti attività:

- lavoro notturno continuativo;
- lavori alle linee di montaggio con ritmi vincolati;
- lavori in galleria, cava o miniera;
- lavori espletati direttamente dal lavoratore in spazi ristretti: all'interno di condotti, di cunicoli di servizio, di pozzi, di fognature, di serbatoi, di caldaie;
- lavori in altezza: su scale aree, con funi a tecchia o parete, su ponti a sbalzo, su ponti a castello installati su natanti, su ponti mobili a sospensione (a questi lavori sono assimilati quelli svolti dal gruista, dall'addetto alla costruzione di camini e dal copritetto);
- lavori in cassoni ad aria compressa;
- lavori svolti dai palombari;
- lavori in celle frigorifere o all'interno di ambiente con temperatura uguale o inferiore a 5 gradi centigradi;

- lavori ad alte temperature: addetti ai forni e fonditori nell'industria metallurgica e soffiatori nella lavorazione del vetro cavo;
- autisti di mezzi rotabili di superficie;
- marittimi imbarcati a bordo;
- personale addetto ai reparti di pronto soccorso, rianimazione, chirurgia d'urgenza;
- trattoristi;
- addetti alle serre e fungaie;
- lavori di asportazione dell'amianto da impianti industriali, da carrozze ferroviarie e da edifici industriali e civili.

La tabella può essere modificata con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, sentite le organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

E' necessario peraltro evidenziare che la normativa vigente (articolo 2, comma 1, del D.Lgs. 374/1993) distingue due tipi di attività usuranti: al primo periodo fa riferimento a quelle particolarmente usuranti elencate nella tabella A; nel secondo periodo fa riferimento (sempre nell'ambito delle attività particolarmente usuranti) ad un sottoinsieme più ristretto di attività considerate (ancora) più usuranti "anche sotto il profilo delle aspettative di vita e dell'esposizione al rischio professionale di particolare intensità", prevedendo per tale sottoinsieme benefici ancora maggiori. Il sottoinsieme è stato individuato espressamente dal decreto del Ministro del lavoro, di concerto con i Ministri del tesoro, della sanità e per la funzione pubblica del 19 maggio 1999.

Allo scopo di riassumere i termini generali della vicenda, è appena il caso di ricordare che la **L. 247/2007**, all'articolo 1, comma 3, aveva previsto una delega legislativa, da esercitare entro tre mesi dall'entrata in vigore della medesima legge, volta a concedere ai lavoratori dipendenti impegnati in lavori o attività connotati da un particolare indice di stress psico-fisico, che maturassero i requisiti pensionistici a decorrere dal 1° gennaio 2008, la possibilità di accedere anticipatamente al trattamento pensionistico.

In attuazione della menzionata delega di cui alla L. 247/2007, all'inizio del 2008, venne predisposto e trasmesso alla Camera e al Senato, ai fini dell'espressione del parere, lo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di accesso anticipato al pensionamento per gli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti" (**atto n. 238**), volto appunto a consentire ai lavoratori subordinati addetti a lavori particolarmente faticosi e pesanti (cd "attività usuranti") di accedere anticipatamente al pensionamento, con requisiti inferiori a quelli previsti per la generalità dei lavoratori dipendenti.

Su tale schema di decreto legislativo la XI Commissione della Camera espresse un parere favorevole con osservazioni in data 1° aprile 2008, mentre la XI Commissione (Lavoro e previdenza sociale) del Senato, pur avendo avviato l'esame del provvedimento, non espresse il parere entro la scadenza del termine. Così, il termine finale per l'esercizio della delega (30 maggio 2008) venne a scadenza – nel frattempo era cambiato il Governo - senza che tale decreto legislativo fosse stato definitivamente emanato.

I principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega prevista dall'articolo 23 del provvedimento in esame vennero indicati *per relationem*, disponendo infatti che, ai fini dell'attuazione della delega, si facesse riferimento ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 3, lettere *a), b), c), d), e), f)* e *g)*, della L. 247/2007. (2)

(2) - Si ricorda che l'articolo 1, comma 3, della L. 247/2007 ha dettato i seguenti principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega.

Per quanto riguarda il beneficio pensionistico attribuito, si disponeva (lettera *a*)) che dovesse essere previsto un requisito anagrafico minimo ridotto di 3 anni e, comunque, almeno

pari a 57 anni di età, fermi restando il requisito minimo di anzianità contributiva pari a 35 anni e la disciplina relativa alla decorrenza del pensionamento (cd. "finestre").

Per quanto riguarda i soggetti beneficiari, si disponeva (lettera *b*) che potessero usufruire del pensionamento anticipato quattro diverse categorie di soggetti:

- ❖ i lavoratori impegnati in mansioni particolarmente usuranti di cui all'articolo 2 del D.M. 19 maggio 1999;
- ❖ i lavoratori subordinati notturni, così come definiti dal D.Lgs. 66/2003 (qualsiasi lavoratore che durante il periodo notturno svolga almeno tre ore del suo tempo di lavoro giornaliero impiegato in modo normale; qualsiasi lavoratore che svolga durante il periodo notturno almeno una parte del suo orario di lavoro secondo le norme definite dalla contrattazione collettiva. In difetto di disciplina da parte della contrattazione collettiva è considerato lavoratore notturno qualsiasi lavoratore che svolga lavoro notturno per un minimo di ottanta giorni lavorativi all'anno; il suddetto limite minimo è riproporzionato in caso di lavoro part-time);
- ❖ i lavoratori addetti alla cd. "linea catena" che, nell'ambito di un processo produttivo in serie, svolgano lavori caratterizzati dalla ripetizione costante dello stesso ciclo lavorativo su parti staccate di un prodotto finale;
- ❖ conducenti di veicoli pesanti adibiti a servizi pubblici di trasporto di persone.

Veniva tuttavia precisato (lettera *c*) che i lavoratori, per usufruire dei benefici pensionistici in questione, non solamente dovevano svolgere le attività di cui alla precedente lettera *b*) al momento dell'accesso al trattamento pensionistico di anzianità ma dovevano aver svolto le medesime attività per un certo periodo di tempo e in particolare:

- nel periodo transitorio, per un arco di tempo minimo di 7 anni negli ultimi 10 anni di attività lavorativa;
- a regime, per un arco di tempo almeno pari alla metà della vita lavorativa.

Il legislatore delegato, inoltre, era chiamato ad individuare la documentazione e gli elementi di prova di data certa volti a dimostrare il possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi nonché disciplinare il relativo procedimento di accertamento, anche tramite verifica ispettiva (lettera *d*)).

La successiva *lettera e*) contemplava la necessità di prevedere sanzioni amministrative in misura non inferiore a 500 euro e non superiore a 2000 euro e altre misure di carattere sanzionatorio nell'ipotesi di omissione da parte del datore di lavoro degli adempimenti relativi agli obblighi di comunicazione ai competenti uffici della pubblica amministrazione dell'articolazione dell'attività produttiva ovvero dell'organizzazione dell'orario di lavoro aventi le caratteristiche di cui alla precedente lettera *b*), relativamente, rispettivamente, alla c.d. "linea catena" ed al lavoro notturno.

Secondo la medesima lettera *e*) il legislatore delegato doveva prevedere inoltre, fermo restando quanto previsto dall'articolo 484 c.p. (concernente la falsità in registri e notificazioni) e le altre ipotesi di reato previste dalla legislazione vigente in caso di comunicazioni mendaci, anche relativamente ai presupposti del conseguimento dei benefici, una sanzione pecuniaria fino al 200% delle somme indebitamente percepite. La norma inoltre disponeva che, nella specificazione dei criteri per la concessione dei benefici pensionistici in questione, dovesse essere assicurata la coerenza con il limite massimo delle risorse finanziarie di uno specifico Fondo, la cui dotazione finanziaria è pari a 83 milioni di euro per l'anno 2009, 200 milioni di euro per l'anno 2010, 312 milioni di euro per l'anno 2011, 350 milioni di euro per l'anno 2012, 383 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013 (lettera *f*)).

Infine, si stabiliva (lettera *g*) che, allorché si fosse verificato uno scostamento rispetto alle risorse finanziarie appositamente stanziare, il Ministro del lavoro dovesse informare tempestivamente il Ministro dell'economia ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 11-*ter*, comma 7, della L. 468/1978 (apposita relazione al Parlamento e conseguenti iniziative legislative).

L'articolo in esame richiamava la disciplina della menzionata delega in materia di lavori usuranti di cui alla L. 247/2007 anche per quanto riguarda le modalità procedurali per l'emanazione dei decreti legislativi in questione (disponendo che si applicano al riguardo i commi 90 e 91 dell'articolo 1 della L. 247/2007), nonché la clausola di copertura finanziaria, disponendo che rimaneva valida la norma di copertura di cui al comma 92 del citato articolo 1. Pertanto alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione della delega in esame si provvedeva a valere sulle risorse stanziare nell'apposito Fondo per il finanziamento previsto nel Protocollo sul welfare del 23 luglio 2007 ed istituito dall'articolo 2, comma 508, della legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007).

L'articolo 24 delegava il Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, **uno o più decreti legislativi volti a riorganizzare una serie di enti vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nonché a ridefinire il rapporto di vigilanza del menzionato Ministero sugli stessi enti**. Si trattava, in particolare, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, degli Istituti zooprofilattici sperimentali, della Croce rossa italiana, della Lega italiana per la lotta contro i tumori, dell'Agenzia italiana del farmaco, dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, dell'Istituto per gli affari sociali e di Italia Lavoro Spa.

La delega doveva essere esercitata sulla base, in particolare, dei seguenti criteri e principi direttivi :

- ❖ semplificare e snellire l'organizzazione e la struttura amministrativa dei suddetti enti, prevedendo anche la trasformazione di Italia Lavoro Spa in ente pubblico economico, con eventuale incorporazione nel medesimo dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori e dell'Istituto per gli affari sociali;
- ❖ razionalizzare e ottimizzare i costi di funzionamento, attraverso la riorganizzazione dei centri di spesa e l'adeguamento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli enti vigilati ai principi di razionalizzazione di cui alla legge finanziaria 2007;

L'articolo prevedeva, inoltre, l'emanazione, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per il riordino degli organi collegiali e degli altri organismi istituiti con legge o con regolamento nell'amministrazione centrale della salute, nel rispetto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali;
- b) razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgono funzioni omogenee;
- c) limitazione del numero delle strutture a quelle strettamente indispensabili all'adempimento delle funzioni riguardanti la tutela della salute;
- d) diminuzione del numero dei componenti degli organismi.

L'articolo 32 modificava la disciplina di cui ai commi da 3 a 5 dell'articolo 3 del D.L. 12/2002 relativa alle **sanzioni amministrative e civili previste per il caso di utilizzo di lavoro irregolare**. Il

comma 1 novellava la disciplina di cui ai commi da 3 a 5 dell'articolo 3 del D.L. 12/2002, relativa alle sanzioni amministrative e civili previste per il caso di impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria. In particolare, la lettera a) del comma in esame provvedeva a sostituire il comma 3 dell'articolo 3 del D.L. 12/2002. In primo luogo al menzionato comma 3, così come sostituito dalla disposizione in esame, per individuare l'oggetto della violazione si faceva riferimento non più all'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, bensì all'impiego di lavoratori senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto lavorativo (da parte del datore di lavoro privato). Inoltre si escludevano dai soggetti passibili delle sanzioni i datori di lavoro domestico; veniva introdotta una sanzione amministrativa meno onerosa per coloro che, dopo aver utilizzato lavoro irregolare, abbiano successivamente regolarizzato il lavoratore in tal modo impiegato. Difatti, si prevedeva una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 8.000 euro per ciascun lavoratore, maggiorata di 30 euro per ciascuna giornata di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore risulti regolarmente impiegato per un periodo lavorativo successivo.

Un'altra modifica riguarda l'entità delle sanzioni civili applicate, prevedendosi che l'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore impiegato irregolarmente veniva aumentato del 50%. Il vigente comma 3 stabiliva che tale importo non potesse essere inferiore a 3.000 euro, a prescindere dalla durata della prestazione lavorativa accertata.

La lettera b) del comma in esame, invece, sostituendo il comma 4 dell'articolo 3 del D.L. 12/2002, introduceva una norma volta ad escludere dall'applicazione delle sanzioni amministrative e civili relative all'impiego di lavoro sommerso coloro che non avessero dolosamente occultato il rapporto di lavoro. In particolare si prevedeva che le menzionate sanzioni non si applicassero nel caso in cui, dalle registrazioni effettuate sul libro unico del lavoro nel mese precedente all'ispezione oppure da altri adempimenti obbligatori in precedenza assolti, si rilevasse comunque l'intenzione di non occultare il rapporto lavorativo, anche se al medesimo fosse stata attribuita una diversa qualificazione.

La lettera c) del comma in esame, novellando il comma 5 dell'articolo 3 del D.L. 12/2002, era volta a modificare le norme relative alla competenza all'irrogazione delle sanzioni amministrative relative all'impiego di lavoro irregolare. La formulazione del menzionato comma 5 introdotta dalla disposizione in esame attribuiva la competenza all'irrogazione delle sanzioni amministrative relative all'impiego di lavoro irregolare agli organi ispettivi che effettuano controlli in materia di lavoro, fisco e previdenza. Veniva altresì precisato che l'autorità competente a ricevere il rapporto ai sensi dell'articolo 17 della L. 689/1981 era la Direzione provinciale del lavoro competente per territorio.

Infine, il comma 2 dell'articolo in esame novellava il comma 7-bis dell'articolo 36-bis del D.L. 223/2006, introdotto dall'articolo 1, comma 54, della L. 247/2007 recante attuazione del Protocollo sul *Welfare* del 23 luglio 2007. In particolare, a seguito della modifica in esame, veniva confermata la competenza dell'Agenzia delle entrate per l'adozione dei suddetti provvedimenti sanzionatori amministrativi relativi alle violazioni "commesse" (anziché "constatate") prima dell'entrata in vigore del D.L. 223/2006. Pertanto, la disposizione in esame ampliava, sul piano temporale, la residua competenza "ad esaurimento" dell'Agenzia delle entrate all'adozione dei summenzionati provvedimenti sanzionatori amministrativi, estendendo tale competenza a tutte le violazioni commesse in data antecedente a quella di entrata in vigore del D.L. 223/2006, a prescindere dal momento in cui avveniva la constatazione di tali sanzioni da parte degli organi ispettivi. Invece, ai sensi della normativa previgente, era necessario, a tali fini, che la violazione fosse stata non solo commessa ma anche constatata prima della data di entrata in vigore del D.L. 223/2006.

L'articolo 37 recava alcune modifiche all'articolo 35 del D.Lgs. 165/2001, in materia di **reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni**. In particolare:

- ❖ si sostituiva il comma 1 del citato articolo 35, al fine di evidenziare il principio della prevalenza, nel coprire il proprio fabbisogno di personale, del reclutamento dall'esterno tramite concorsi pubblici, previo ricorso alla mobilità (comma 1);
- ❖ si modificava il comma 4 del medesimo articolo 35, al fine di precisare che, in maniera funzionale rispetto alle determinazioni sull'avvio di procedure di reclutamento, le dotazioni organiche dovevano essere articolate per area o categoria, profilo professionale e posizione economica (comma 2);
- ❖ modificando il comma 5 del più volte richiamato articolo 35, si disponeva l'obbligo, per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici, di individuare i posti da ricoprire, in sede di programmazione triennale del fabbisogno di personale, con riferimento alle sedi di servizio ovvero all'ambito regionale (comma 3);
- ❖ novellando il successivo comma 5-*bis*, si stabiliva l'obbligo, per i vincitori delle procedure di progressione verticale di permanenza nella sede di destinazione per un periodo di almeno cinque anni, e si considerava titolo di preferenza nelle stesse procedure la permanenza in sedi carenti di organico (comma 4).

L'articolo 38 conteneva disposizioni in materia di **mobilità del personale** delle amministrazioni pubbliche.

In particolare il comma 1 disponeva che, se a seguito di conferimento di funzioni statali alle regioni ed agli enti locali ovvero di trasferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici ovvero di esternalizzazione di attività e servizi il personale adibito a tali funzioni risulta in eccedenza, a tale personale si applicavano le disposizioni in materia di mobilità collettiva e di collocamento in disponibilità di cui all'articolo 33 del D.Lgs. 165/2001.

Ai sensi del comma 2, inoltre, il personale che avesse rifiutato, per due volte in 5 anni, il trasferimento per giustificate ed obiettive esigenze di organizzazione dell'amministrazione, era considerato in posizione di esubero e veniva conseguentemente collocato in disponibilità secondo quanto previsto dall'articolo 33 del D.Lgs. 165/2001.

Infine, il comma 3 novellava l'articolo 30 del D.Lgs. 165/2001, recante disposizioni in materia di **mobilità volontaria** di personale tra pubbliche amministrazioni, aggiungendo al menzionato articolo il comma 2-*sexies*, a norma del quale le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, potevano utilizzare in assegnazione temporanea, secondo le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a 3 anni, fermo restando quanto già previsto da norme speciali in materia.

L'articolo 39 recava disposizioni in materia di **aspettativa**. In particolare, il comma 1 prevedeva la possibilità, per i dipendenti pubblici, di essere collocati in aspettativa non retribuita e senza decorrenza dell'anzianità di servizio, per un periodo massimo di dodici mesi, anche per avviare attività professionali e imprenditoriali.

L'amministrazione di appartenenza decideva la concessione dell'aspettativa tenendo conto delle esigenze organizzative, dopo aver esaminato la documentazione prodotta dall'interessato.

Il successivo comma 2 prevedeva che nel periodo di aspettativa non trovassero applicazione le disposizioni in tema di incompatibilità per i dipendenti pubblici, di cui all'articolo 53 del D.Lgs. 165/2001.

Il comma 3, infine, faceva salva la disciplina specifica di cui all'articolo 23-bis del richiamato D.Lgs. 165/2001, in materia di collocamento in aspettativa senza assegni del personale con

qualifica dirigenziale, degli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia, dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili e degli avvocati e procuratori dello Stato, per lo svolgimento di attività presso soggetti diversi dall'amministrazione di appartenenza.

L'articolo 65 recava disposizioni relative al controllo giudiziale sul rispetto delle "**clausole generali**" contenute nelle leggi, nonché sulla certificazione dei contratti di lavoro. In particolare il comma 1 era rivolto a delimitare il potere di controllo giudiziale sulla ricorrenza dei presupposti previsti dalle "clausole generali" contenute nelle disposizioni di legge relative ai rapporti di lavoro subordinato privato e agli altri rapporti di lavoro (sostanzialmente di carattere "parasubordinato") di cui all'articolo 409 c.p.c., nonché ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 63, comma 1, del D.Lgs. 165/2001.

A titolo esemplificativo, il comma in esame indicava alcune ipotesi di "clausole generali", quali le norme in materia di instaurazione del rapporto di lavoro e recesso dal medesimo rapporto, esercizio dei poteri del datore di lavoro, trasferimento di azienda.

Con riferimento alle predette "clausole generali", nelle menzionate materie, pertanto, il comma in esame disponeva che il controllo giudiziale dovesse limitarsi esclusivamente all'accertamento del presupposto di legittimità e non potesse estendersi al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che spettano al datore di lavoro o al committente.

I commi 2 e 3, invece, al fine di promuovere e incentivare l'istituto della **certificazione dei contratti di lavoro**, recavano disposizioni volte a rafforzare il valore vincolante (anche nei confronti del giudice) dell'accertamento effettuato in tale sede.

In particolare, il comma 2 interveniva sulla possibilità per il giudice di discostarsi da quanto previsto in sede di certificazione del contratto di lavoro.

La disposizione in esame stabiliva che il giudice, nella qualificazione del contratto di lavoro e nell'interpretazione delle clausole in esso contenute, non potesse discostarsi dalle valutazioni delle parti espresse nell'ambito della certificazione dei contratti di lavoro, salvo nei casi di erronea qualificazione del contratto, di vizi del consenso o di difformità tra la previsione negoziale certificata e la sua attuazione.

Invece, il comma 3 recava disposizioni relative agli elementi presenti nei contratti collettivi e individuali di lavoro di cui il giudice doveva tener conto nei contenziosi relativi ai licenziamenti individuali. In particolare, si disponeva che il giudice, nel valutare le **motivazioni poste alla base del licenziamento**, dovesse far riferimento alle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti nei contratti collettivi di lavoro ovvero nei contratti individuali di lavoro se stipulati con l'assistenza delle summenzionate commissioni di certificazione.

Analogamente, il giudice doveva tener conto degli elementi e dei parametri appositamente individuati dai suddetti contratti, nello stabilire "le conseguenze da riconnettere al licenziamento". A tal fine, inoltre, il giudice era tenuto, comunque, a tener conto di una serie di dati di fatto: dimensioni e condizioni dell'attività del datore di lavoro; situazione del mercato del lavoro locale; anzianità e condizioni del lavoratore; comportamento delle parti contrattuali anche nel periodo precedente al licenziamento.

Il comma 4 dell'articolo 65 riformulava l'articolo 75 del D.Lgs. 276/2003, che individuava la finalità della procedura di certificazione. A parte differenze di carattere prettamente formale, la formulazione prevista dalla disposizione in esame sembrava voler ampliare, anche sul piano definitorio, l'ambito di intervento della certificazione, dal momento che, mentre il testo previgente faceva riferimento al "contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro", la disposizione in esame si riferiva al "contenzioso in materia di lavoro".

Infine il comma 5 stabiliva che dall'attuazione dell'articolo in esame non dovessero derivare nuovi oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 66 interveniva sulla disciplina del processo del lavoro contenuta nel codice di procedura civile e, in particolare, in materia di **conciliazione ed arbitrato**.

La novella, che interessava gli articoli 410, 411, 412, 412-ter e 412-*quater* del codice di rito, mirava ad introdurre, nei contenziosi di lavoro, una nuova disciplina della procedura del tentativo di conciliazione, da tenere presso le apposite commissioni istituite presso le Direzioni provinciali del lavoro.

Gli artt. 410 e 411 dettavano specifiche disposizioni sul procedimento e sul processo verbale di conciliazione, mentre l'art. 412 prevede la possibile risoluzione arbitrale della controversia (devoluta alla citata commissione dalle stesse parti in qualunque momento del tentativo di conciliazione in corso) e gli effetti esecutivi del lodo raggiunto.

Gli articoli 412-*ter* e 412-*quater*, prevedevano, rispettivamente, che i tentativi di conciliazione potessero essere svolti anche nelle forme previste dalla contrattazione collettiva (412-*ter*) nonché la possibile proposizione delle liti in oggetto davanti ad appositi collegi di conciliazione e arbitrato irrituale, in relazione ai cui giudizi erano dettati specifici passaggi procedurali (art. 412-*quater*).

Il comma 6 prevedeva che, in deroga al nuovo art. 412-*quater*, i CCLN potessero introdurre clausole compromissorie relative alla devoluzione al collegio arbitrale anche sulla base di "forme di adesione tacita" alla procedura arbitrale.

Il commi 7, 8 e 9 estendevano ulteriormente la possibilità di arbitrato, rituale e irrituale. L'arbitrato diveniva, infatti, possibile anche quando il contratto di lavoro e la **clausola compromissoria** fossero "certificati" in conformità delle previsioni del D.Lgs. n. 276 del 2003 ovvero fossero validati dalle apposite commissioni di certificazione di cui all'art. 76 del citato decreto legislativo. Agli stessi organi di certificazione era riconosciuta la possibilità di istituire camere arbitrali "irrituali", presso le quali era esperibile, preliminarmente, il tentativo di conciliazione.

Il comma 10 estendeva a tutte le commissioni di certificazione la competenza a certificare - a conferma della volontà abdicativa o transattiva delle parti stesse - tutte le rinunce e transazioni relative a diritti del lavoratore derivanti da disposizioni inderogabili di legge e da contratti e accordi collettivi (di cui all'art. 2113 c.c.).

Il comma 11 abrogava il comma 2 dell'art. 83 del D.Lgs. n. 276 del 2003. La norma prevedeva che la certificazione del contenuto del regolamento interno delle cooperative (riguardante la tipologia dei rapporti di lavoro attuati o da attuare con i soci lavoratori), depositato presso la competente Direzione provinciale del lavoro, dovesse essere espletata da specifiche commissioni istituite nelle sole sedi di certificazione presso le stesse Direzioni provinciali.

Il comma 12 novellava il quarto comma dell'art. 2113 del codice civile prevedendo l'inapplicabilità della disciplina ivi contenuta in materia di rinunzie e transazioni anche alle conciliazioni intervenute presso le commissioni di conciliazione.

Il comma 13 in coerenza con le novelle introdotte, abrogava l'art. 412-bis del codice di procedura civile, relativo al tentativo di conciliazione nel processo del lavoro come condizione di procedibilità della domanda. Per coordinamento, era abrogato anche il secondo comma dell'art. 410-bis che faceva riferimento all'art. 412-bis .

L'articolo 67 modificava le disposizioni relative alle modalità e ai termini per **l'impugnazione dei licenziamenti individuali**. In particolare il comma 1, sostituendo l'articolo 6,

primo comma, della L. 604/1966, allungava da 60 giorni a 120 giorni dal ricevimento della sua comunicazione (ovvero della comunicazione dei motivi se non contestuale) il termine, previsto a pena di decadenza, per l'impugnazione del licenziamento. Tuttavia, allo stesso tempo, si disponeva che tale impugnazione potesse essere effettuata esclusivamente con ricorso al giudice del lavoro depositato nella relativa cancelleria, facendo quindi venir meno la possibilità, prevista dalla normativa vigente, di impugnare il licenziamento con qualsiasi atto scritto, anche stragiudiziale, idoneo a far conoscere la volontà del lavoratore. La formulazione della disposizione in esame sembrava voler prevedere che il termine per l'impugnazione si intendesse rispettato se il ricorso fosse depositato entro tale termine presso la cancelleria, non occorrendo altresì la notifica al datore di lavoro. Ciò in senso contrario alla dottrina e alla giurisprudenza prevalenti che interpretano la normativa vigente nel senso della necessità della notifica entro il termine, considerando l'impugnazione un atto recettizio.

Il comma 2 precisava che il termine previsto a pena di decadenza dal precedente comma per l'impugnazione del licenziamento, si applicasse anche ai casi di nullità del licenziamento, nonché alle ipotesi di licenziamento inefficace. In base all'interpretazione prevalente della normativa vigente, il termine di decadenza in questione si applica, oltre che al licenziamento ingiustificato (in assenza della giusta causa o del giustificato motivo), anche al licenziamento nullo in quanto discriminatorio ai sensi dell'articolo 4 della L. 604/1966 ed al licenziamento disciplinare illegittimo per violazione del procedimento di cui all'articolo 7 della L. 300/1970 (Statuto dei lavoratori). Al contrario, secondo tale prevalente orientamento interpretativo, lo stesso termine di decadenza non era applicabile al licenziamento inefficace per mancanza della forma scritta o per omessa tempestiva comunicazione dei motivi richiesti dal lavoratore (non potendosi far carico al lavoratore di rispettare il termine per l'impugnazione se il datore di lavoro non abbia preventivamente assolto ai propri oneri di comunicazione), né al licenziamento nullo disposto nel periodo di interdizione per matrimonio o maternità ed al licenziamento nullo per motivo illecito o frode alla legge (dal momento che la disposizione relativa al termine di decadenza è contenuta nella L. 604/1966 che non si applica alle predette fattispecie). Pertanto, il provvedimento in esame era rivolto ad estendere l'ambito di applicabilità del termine di decadenza per l'impugnazione di cui all'articolo 6, primo comma, della L. 604/1966 ad ulteriori casi di licenziamento illegittimo, comprendendovi anche tutti i casi di nullità (quindi anche quelli che ai sensi dell'interpretazione prevalente della normativa vigente rimangono esclusi) nonché i casi di inefficacia per vizio di forma o per omessa tempestiva comunicazione dei motivi richiesti.

Il comma 3 estendeva ulteriormente l'ambito di applicazione del termine di decadenza per l'impugnazione di cui al menzionato articolo 6, primo comma, della L. 604/1966. In primo luogo, veniva precisato che tale termine si applicava anche ai licenziamenti che presuppongano la risoluzione di questioni attinenti alla qualificazione del rapporto lavorativo ovvero alla legittimità del termine apposto al contratto. Inoltre, si prevedeva l'applicazione del termine anche al di fuori dei casi di licenziamento e, in particolare, alle seguenti fattispecie:

- recesso del committente nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto;
- trasferimento del lavoratore subordinato da un'unità produttiva ad un'altra.

2. Le modifiche introdotte in sede di Commissione referente, poi in Aula

La XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera in sede referente concluse l'esame, iniziato il 17 settembre, il 2 ottobre 2008, apportando al testo le seguenti modifiche:

Articolo 23- Rispetto al testo originario, la Commissione ridusse il termine per l'esercizio della delega (portandolo **da sei a tre mesi**) e, aggiungendo un nuovo comma, introdusse un'ulteriore delega al Governo a prevedere misure di tutela a favore di talune figure di lavoratori autonomi e di appartenenti alle Forze dell'ordine impegnate in attività usuranti, tenendo in considerazione, per le Forze dell'ordine, gli anni di permanenza in attività operativa. Questo nuovo comma, però, cadde sotto la tagliola della V Commissione Bilancio per mancanza di copertura e venne soppresso in Assemblea.

Articolo 24 - Tra le modifiche introdotte dalla Commissione a tale articolo, occorre segnalare **l'inserimento dell'Enasarco** tra gli enti vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali oggetto di riorganizzazione, nonché la previsione, tra i criteri direttivi della delega, del riordino delle competenze dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, dell'Istituto per gli affari sociali e di Italia Lavoro s.p.a., nonché l'eventuale trasformazione di quest'ultima in ente pubblico economico, ferme restando le specifiche disposizioni vigenti per il relativo personale alla data di entrata in vigore della legge. Anche questa norma subì modifiche in Assemblea.

Articolo 24-bis- Venne introdotto dalla Commissione e recava modifiche all'allegato A del D.L. n. 112 del 2008, richiamato dalla norma "Taglia-leggi" di cui all'articolo 24 del medesimo decreto. In particolare, venne soppresso nel menzionato allegato il riferimento alla legge n. 370 del 1934 ("**Riposo domenicale e settimanale**") e al connesso D.P.R. 1183/1954.

Articolo 32 - Nel corso dell'esame in sede referente fu introdotto il comma 3, ai sensi del quale veniva estesa l'applicazione **dell'art. 2116 c.c.** - che garantisce le prestazioni previdenziali anche qualora il datore di lavoro non abbia versato i contributi - anche ai lavoratori iscritti alla gestione separata presso l'INPS di cui all'art. 2, comma 26, della L. 335/1995 (si tratta sostanzialmente dei collaboratori coordinati e continuativi). La norma cadde anch'essa per intervento della Commissione Bilancio per mancanza di copertura.

Articolo 32-bis- Venne introdotto dalla Commissione; recava modifiche alle sanzioni relative alla violazione della **disciplina sull'orario di lavoro**. In particolare, novellando l'art. 18-*bis* del decreto legislativo n. 66 del 2003, si provvedeva a rimodulare le sanzioni previste in caso di violazione delle norme sui riposi settimanali e sul riposo giornaliero.

Articolo 37 - Il comma 5, introdotto dalla Commissione, attraverso una novella dell'articolo 35, comma 5-*ter*, del decreto legislativo n. 165 del 2004, disponeva che le **graduatorie dei concorsi pubblici per il reclutamento del personale** rimanessero in vigore per quattro anni (anziché tre come previsto) dalla data di pubblicazione, che nella formazione delle graduatorie relative ai concorsi pubblici per il reclutamento del personale, a parità di punteggio, costituisse titolo preferenziale la residenza nelle regione per i posti ivi banditi; prevedeva altresì che i bandi di concorso stabilissero, per la formazione delle graduatorie, la assenza di considerazione del punteggio del titolo di studio. Quest'ultima parte venne cassata in Aula.

Articolo 37-bis- Recava disposizioni in materia di **stabilizzazione**. Si prevedeva che a decorrere dal 1° luglio 2009 fossero abrogate una serie di norme delle leggi finanziaria per il 2007 e per il 2008 che autorizzavano la stabilizzazione del personale "precario" (con contratto a termine o di collaborazione coordinata e continuativa) delle pubbliche amministrazioni; fossero comunque fatte salve le procedure di stabilizzazione in corso, per le quali si fosse proceduto all'espletamento delle relative prove selettive alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, fermo restando che le medesime procedure di stabilizzazione dovessero essere perfezionate entro il 30 giugno 2009. Si disponeva quindi che, nel triennio 2009-2011, le pubbliche amministrazioni, nelle procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato, potessero prevedere una riserva di posti non superiore al 40% per il personale con contratto a tempo determinato con anzianità di servizio almeno triennale. Inoltre, si stabiliva che, a decorrere dal 1° luglio 2009, alla data di

scadenza dei relativi contratti, le pubbliche amministrazioni non avessero la possibilità, in alcun caso, di proseguire i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di lavoro dipendente a tempo determinato in contrasto con la disciplina vigente (ai sensi della quale, per esempio, le pubbliche amministrazioni non potevano ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori ai tre anni nell'arco dell'ultimo quinquennio); si disponeva, tuttavia, che con apposito DPCM, da adottare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, venissero stabiliti i criteri e le modalità in base alle quali le amministrazioni potessero proseguire i rapporti di lavoro a tempo determinato anche in deroga a tale disposizione e comunque non oltre l'espletamento delle sopraindicate procedure concorsuali. L'articolo fu sottoposto ad un'ampia discussione in Aula con diverse riformulazioni del testo.

Articolo 38-bis – La disposizione fu introdotta dalla Commissione e disponeva che nel caso di **conferimento di incarichi di livello dirigenziale generale** a dirigenti di seconda fascia assegnati in posizione di prestito, non si applicasse la norma ai sensi della quale i dirigenti della seconda fascia transitavano nella prima qualora avessero ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali per un periodo pari almeno a tre anni senza essere incorsi nelle misure previste per le ipotesi di responsabilità dirigenziale. Tale disposizione si applicava agli incarichi conferiti dopo la data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 38-ter, anch'esso introdotto dalla Commissione, prevedeva la possibilità, per il dipendente in servizio in posizione di comando o di fuori ruolo presso amministrazione dello Stato diversa da quella di appartenenza, di essere trasferito, su domanda, nei ruoli dell'amministrazione in cui prestava servizio.

L'articolo 38-quater, inserito nel corso dell'esame in sede referente, prevedeva che, in sede di prima applicazione della nuova disciplina relativa alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale introdotta dal D.L. n. 112 del 2008, le pubbliche amministrazioni potessero sottoporre a **nuova valutazione** i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati prima dell'entrata in vigore del menzionato decreto.

Il nuovo articolo 38-quinquies, inserito anch'esso nel corso dell'esame in sede referente, disponeva che al personale dirigenziale e non, trasferito ed inquadrato nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri in attuazione del D.L. 181/2006 sul riordino dell'organizzazione del Governo e del D.L. 262/2006 recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, si applicassero, a decorrere dal 1° gennaio 2009, i contratti collettivi di lavoro del comparto Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'articolo 39-bis, introdotto dalla Commissione, recava una norma di principio che riconosceva la **specificità del ruolo delle Forze armate e delle Forze di polizia** ai fini della tutela economica e previdenziale del relativo personale. Anche questa norma subì diverse riformulazioni in Aula, con l'aggiunta del **Corpo dei Vigili del Fuoco**.

L'articolo 39-ter, anch'esso non presente nel testo originario, era volto a novellare l'art. 46 del D.L. n. 112 del 2008, che conteneva misure in tema di **collaborazioni e consulenze nelle pubbliche amministrazioni e negli enti locali**, prevedendo che si prescindesse dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa per attività che dovessero essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti operanti anche nel campo dell'attività informatica, nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro.

L'articolo 39-quater, introdotto in sede referente, disponeva che le pubbliche amministrazioni che si avvalevano della norma di cui all'art. 72, comma 11, del D.L. 112/2008 - che permetteva, in caso di **compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente**, di

risolvere il rapporto di lavoro con un preavviso di sei mesi – potessero corrispondere al personale dirigenziale un’indennità sostitutiva di preavviso ovvero conferire al medesimo un incarico ispettivo, di consulenza, studio e ricerca.

L’articolo 39-quinquies, non presente nel testo originario, recava una delega al Governo per il **riordino della normativa vigente in materia di congedi, aspettative e permessi fruibili dai lavoratori dipendenti**. Tra i principi e criteri direttivi figuravano il riordino delle tipologie di permessi e la razionalizzazione e semplificazione dei criteri e delle modalità per la fruizione dei congedi, aspettative e permessi.

L’articolo 39-sexies, prevedeva, a decorrere dal 1° gennaio 2009, l’invio per via telematica della certificazione medica relativa alle assenze per malattia, da parte del medico o della struttura sanitaria che la rilasciava, all’INPS, che a sua volta la inoltrava all’amministrazione o al datore di lavoro interessati. Inoltre, novellando l’art. 71, comma 2, del D.L. 112/2008, si prevedeva esplicitamente che, in caso di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell’anno solare, si dovesse ricorrere esclusivamente ad una struttura sanitaria pubblica per il **rilascio della certificazione medica**; tale certificazione poteva essere rilasciata anche da un medico convenzionato con il SSN.

L’articolo 39-septies disponeva, attraverso la novella al comma 1-*bis* dell’articolo 71 del D.L. n. 112 del 2008, che al personale del comparto sicurezza e difesa non si applicasse la norma relativa alla corresponsione ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, per i **periodi di assenza per malattia di qualunque durata**, nei primi dieci giorni di assenza, del solo trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio. Inoltre, l’articolo in esame abrogava il comma 5 del menzionato articolo 71, che disponeva, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, la non equiparabilità delle assenze dal servizio alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa, ad eccezione di determinate tipologie di assenze.

L’articolo 65, a seguito delle modifiche introdotte dalla Commissione, specificava, in riferimento all’abilitazione alla certificazione dei contratti da parte dei consigli provinciali dei consulenti del lavoro, esclusivamente per i contratti di lavoro instaurati nell’ambito territoriale di riferimento senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, che tali consigli potessero comunque procedere alla certificazione nell’ambito di intese definite tra il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e l’Ordine nazionale dei consulenti del lavoro, con l’attribuzione a quest’ultimo delle funzioni di coordinamento e vigilanza per gli aspetti organizzativi.

L’articolo 66 interveniva sulla disciplina del processo del lavoro contenuta nel codice di procedura civile introducendo, in particolare, nuove modalità di conciliazione ed arbitrato. Tra l’altro, si disponeva la facoltatività del tentativo di conciliazione di modo che le procedure di conciliazione siano esperite dalle parti che siano effettivamente interessate a raggiungere un accordo senza percorrere la via giudiziale. Il tentativo di conciliazione restava obbligatorio solo nei casi di certificazione dei contratti.

L’articolo 67-bis, introdotto dalla XI Commissione, dettava disposizioni in materia di **spese di giustizia** nel processo del lavoro, prevedendo che per tali processi il contributo unificato è dovuto nella misura di euro 103,30. Questa norma venne poi soppressa nelle stesure successive.

L’articolo 67-ter, introdotto dalla XI Commissione, rinnovava, anche per l’anno 2009, la possibilità di **concessione “in deroga” dei trattamenti di integrazione** salariale straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale subordinatamente alla realizzazione di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali definiti con specifici accordi in sede governativa, disponendosi altresì l’autorizzazione per la proroga dei menzionati ammortizzatori sociali a condizione che i piani di gestione delle eccedenze abbiano portato ad una riduzione del numero dei destinatari dei

medesimi trattamenti. Inoltre, era prevista la possibilità di concedere, anche per l'anno 2009, i trattamenti di integrazione salariale straordinaria e di mobilità ai lavoratori subordinati delle imprese del commercio con più di 50 dipendenti, delle agenzie di viaggio e turismo con più di 50 dipendenti e delle imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti. Si stabiliva altresì la proroga anche per l'anno 2009, per le imprese non comprese nell'ambito ordinario di applicazione della disciplina dei contratti di solidarietà, del termine entro il quale esse possono stipulare i predetti contratti (in particolare, contratti di solidarietà "difensivi"), beneficiando di determinate agevolazioni. Inoltre, si prorogava a tutto il 2008, la possibilità di iscrizione nelle liste di mobilità per i lavoratori delle piccole imprese licenziati per giustificato motivo oggettivo connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro.

L'articolo 67-quater, introdotto dalla XI Commissione, era volto a prorogare il termine per l'esercizio di deleghe previste dalla L. 247/2007, di attuazione del Protocollo sul welfare del 23 luglio 2007. Si trattava, in particolare, delle **deleghe finalizzate al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali, in materia di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione, apprendistato, nonché in materia di occupazione femminile.**

E' appena il caso di far notare che, a norma di regolamento, il provvedimento, arrivato in Aula, assunse una numerazione progressiva, a partire dall'articolo 1 per finire con l'articolo 28. Soltanto per facilitare la lettura non abbiamo riportato nel testo la nuova numerazione. Da sottolineare, in particolare, l'introduzione in Aula di un nuovo articolo 18 in cui furono rivisti i criteri e le modalità per il riconoscimento dei permessi per l'assistenza a portatori di handicap in situazione di gravità (articolo 33 della legge 5 febbraio 1992 n. 104).

La discussione in Assemblea, iniziata il 10 ottobre 2008, si concluse il 28 ottobre dello stesso anno.

3. L'esame del Senato

Il disegno di legge assunse al Senato una diversa numerazione (S.1167). Trasmesso dalla Camera il 29 ottobre 2008, la discussione ebbe inizio in Commissione Lavoro il 5 novembre 2008 per concludersi oltre un anno dopo, il 15 novembre 2009. La discussione fu calendarizzata in Aula il 3 marzo 2009, dove il testo fu approvato con modificazioni il 26 novembre dello stesso anno. E' sufficiente notare le date per comprendere che nella prima lettura Palazzo Madama non si è limitato a modificare profondamente il provvedimento, ma ne ha segnato, per tanti motivi, le caratteristiche e il destino. Un altro significativo sintomo di questa trasformazione è rinvenibile nel numero degli articoli. **Ricevuto un testo di 28 articoli, il Senato lo restituì di 52, ma almeno una dozzina di quelli approvati dalla Camera dei deputati era stato stralciato o aveva trovato sede in altri provvedimenti.** Soprattutto, come spesso a capita a disegni di legge che finiscono su di un binario morto, il provvedimento si era caricato di una serie di norme particolari ed ultronee, che poi arriveranno fino alla conclusione dell'esame attraverso ben sette letture.

Come ricordato, dunque, il Senato soppresse alcuni degli articoli approvati dalla Camera: poiché, dunque, sulle materie oggetto di tali articoli non si era raggiunta una deliberazione conforme da parte dei due rami del Parlamento, dette materie erano da considerarsi – teoricamente - suscettibili di un nuovo esame parlamentare in terza lettura da parte della Camera. Nell'elencare tali articoli, si segnala che essi vengono richiamati nella numerazione che avevano con riferimento al testo del disegno di legge approvato dalla Camera (A.S. 1167): si trattò dell'articolo 3 (Conferma della normativa sul riposo settimanale dei lavoratori), dell'articolo 6 (Territorializzazione delle procedure concorsuali), dell'articolo 7 (Disposizioni in materia di stabilizzazioni), dell'articolo 10 (Conferimenti di incarichi di funzioni dirigenziali), dell'articolo 15 (Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di collaborazioni autonome nella pubblica

amministrazione) dell'articolo 16 (Norme sui dipendenti pubblici prossimi al trattamento pensionistico), dell'articolo 20 (Modifiche all'articolo 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di assenza per malattia dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni), dell'articolo 26 (Spese di giustizia nel processo del lavoro) e dell'articolo 27 (Strumenti per il sostegno del reddito dei lavoratori e finanziamenti a pubbliche amministrazioni in materia di lavoro). In proposito, si fa presente che la maggior parte degli articoli citati – come risulta evidente anche da talune delle materie trattate – fu soppressa in quanto ormai divenuta legge a seguito dell'approvazione di analoghe disposizioni in differenti testi normativi (in particolare, a seguito dell'approvazione della legge n. 15 del 2009 e del relativo decreto legislativo di attuazione).

Passando, quindi, alle disposizioni del provvedimento che furono modificate o integralmente introdotte dal Senato, si avverte preliminarmente che esse saranno individuate, in questo saggio, facendo riferimento all'intero articolo, dunque anche segnalando – ove necessario – le eventuali parti non modificate dal Senato, al fine di rendere maggiormente comprensibile l'illustrazione di carattere generale.

In questo ambito, si sottolinea in primo luogo che **nell'articolo 1** – recante una delega al Governo per l'adozione di una disciplina sul pensionamento anticipato dei soggetti che svolgono lavori usuranti, che rinvia alle modalità procedurali, ai principi e criteri direttivi e alla copertura finanziaria previsti dalla delega in materia di lavori usuranti già conferita dalla legge n. 247 del 2007 – venne introdotta anche una **clausola di salvaguardia** idonea a garantire, ai fini della fruizione del diritto al beneficio, un meccanismo di priorità nella decorrenza dei trattamenti pensionistici nel caso in cui ci fossero scostamenti tra il numero di domande accolte e la copertura finanziaria a disposizione. Tale clausola era stata inserita – per motivi attinenti alla copertura finanziaria – nello schema di decreto legislativo applicativo predisposto nella XV Legislatura, il cui iter procedurale non venne concluso.

L'articolo 2, anch'esso già previsto dal testo approvato dalla Camera, subì modifiche di dettaglio: l'unica variazione di rilievo prevedeva che l'**INAIL** potesse emanare, nel quadro degli indirizzi e delle direttive ministeriali, **specifiche direttive all'ISPESL** in materia della sicurezza dei luoghi di lavoro, al fine di assicurare, anche attraverso la previsione di appositi modelli organizzativi, l'effettivo coordinamento in materia previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 81 del 2008, nonché la funzionalità delle attività di ricerca svolte dall'ISPESL rispetto agli obiettivi definiti a livello nazionale.

Gli articoli 3 e 4, introdotti dal Senato, rispettivamente innovavano la disciplina del rapporto di lavoro dei Direttori scientifici degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, e disciplinavano la composizione della commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive.

L'articolo 5 recava disposizioni in materia di sanzioni relative all'utilizzo di lavoro irregolare, in particolare apportando modifiche all'apparato sanzionatorio relativo all'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, nonché sugli organi competenti all'irrogazione delle sanzioni amministrative relative all'impiego di lavoro irregolare; la modifica più significativa introdotta dal Senato disponeva una **deroga degli obblighi a carico del datore di lavoro per il settore turistico**, consistente nella possibilità, per il datore di lavoro che non fosse in possesso di uno o più dati anagrafici inerenti il lavoratore, di integrare la comunicazione entro il terzo giorno successivo a quello dell'instaurazione del rapporto di lavoro, a condizione che dalla comunicazione preventiva risultassero in maniera inequivocabile la tipologia contrattuale e l'identificazione del prestatore di lavoro.

L'articolo 6, introdotto dal Senato, recava disposizioni inerenti agli **obblighi di informazione cui sono tenute le pubbliche amministrazioni** al momento delle assunzioni, configurando, in sostanza, una nuova disciplina in materia applicabile alle amministrazioni pubbliche, attraverso la modifica della normativa vigente che attualmente prevede identici obblighi per i datori di lavoro pubblici e privati. Al contempo, si fa notare che l'articolo 7, anch'esso introdotto dal Senato, novellava l'articolo 27 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286: le nuove disposizioni autorizzavano, in deroga alle norme sul riconoscimento dei titoli esteri, i medici e gli altri professionisti sanitari al seguito di delegazioni sportive, a svolgere la pertinente attività nei confronti dei componenti della rispettiva delegazione e limitatamente al periodo di permanenza della delegazione; i professionisti sanitari cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea godrebbero del medesimo trattamento, ove più favorevole.

Limitate modifiche furono apportate anche all'articolo 8, che interveniva sul **regime sanzionatorio in materia di orario di lavoro**; in particolare, furono ridefinite le sanzioni per le ipotesi di violazione della disciplina: sulla durata media dell'orario di lavoro; sul riposo settimanale; sulle ferie annuali retribuite e sul riposo giornaliero. Inoltre, fu riformulato il regime di possibili deroghe alle norme sull'orario di lavoro e sul riposo dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili.

L'articolo 9, inserito dal Senato, estendeva ai professori di seconda fascia l'elettorato passivo per la carica di direttore di dipartimento nelle università, nel caso in cui il quorum previsto per l'elezione non venisse raggiunto per due votazioni; l'articolo 10, a sua volta introdotto dal Senato, stabiliva che nell'ambito della valutazione comparativa per il reclutamento dei ricercatori fosse prevista la discussione pubblica con la commissione avente ad oggetto titoli e pubblicazioni dei candidati.

L'articolo 11 prevedeva che agli istituti universitari ad ordinamento speciale non si applicassero le disposizioni in base alle quali la somma disponibile per le assunzioni nelle università statali fosse destinata, per una quota non inferiore al 60% all'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato e di contrattisti, e per una quota non superiore al 10% all'assunzione di professori ordinari. Passando all'articolo 12, di contenuto integralmente nuovo, si rileva che esso prevedeva l'abrogazione delle disposizioni della legge n. 210 del 1998 concernenti il reclutamento dei professori universitari di ruolo e dei ricercatori, relative al limite al numero di pubblicazioni scientifiche presentabili per la partecipazione a ciascuna procedura di valutazione comparativa e al numero massimo di domande di partecipazione a valutazioni comparative i cui bandi avessero termini di scadenza nello stesso anno solare. Inoltre, l'articolo 13 stabiliva che, nel caso di trasferimento dei ricercatori in servizio presso la Scuola superiore dell'economia e delle finanze alle Università statali, la Scuola dovesse trasferire all'Università interessata le risorse finanziarie per la corresponsione del relativo trattamento retributivo.

Non furono apportate modifiche di rilievo riferite all'articolo 14, che recava disposizioni in materia di mobilità del personale delle amministrazioni pubbliche, prevedendo l'applicazione delle disposizioni in materia di mobilità collettiva e di collocamento in disponibilità di cui all'articolo 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001, per il personale adibito a specifiche funzioni, in caso di conferimento di funzioni statali alle regioni ed agli enti locali, ovvero di trasferimento di attività svolte da pubbliche amministrazioni ad altri soggetti pubblici o di esternalizzazione di attività e servizi.

Il nuovo articolo 15, introdotto dal Senato, modificava il **Codice della privacy**, sopprimendo la norma che escludeva la tutela della riservatezza per le notizie relative allo svolgimento del lavoro dei dipendenti pubblici: tale principio era temperato con disposizioni volte a tutelare il diritto dei dipendenti pubblici alla privacy sui dati cosiddetti "sensibili". Inoltre, l'articolo 21, introdotto dal

Senato, escludeva dall'applicazione della normativa in materia di igiene del lavoro gli aeromobili del naviglio di Stato.

Con il nuovo articolo 22 il Senato inserì una modifica al decreto legislativo n. 165 del 2001, obbligando le pubbliche amministrazioni a garantire ai lavoratori **l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro**. Le pubbliche amministrazioni erano tenute altresì garantire un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno. Inoltre, si prevedeva l'istituzione presso le pubbliche amministrazioni del **Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità**, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, che sostituisce i Comitati Pari opportunità e i Comitati paritetici sul "mobbing".

Ancora un nuovo articolo introdotto dal Senato (articolo 23) sanciva la possibilità, per i **dirigenti medici del S.S.N.**, compresi i responsabili di struttura complessa, di richiedere il **collocamento a riposo**, invece che al compimento dei 65 anni, al maturare del quarantesimo anno di servizio effettivo; in ogni caso, il limite massimo di permanenza non poteva superare i 70 anni e la permanenza in servizio non poteva comportare un aumento del numero dei dirigenti. Al riguardo, si ricorda che tale disposizione interveniva, per l'ennesima volta, sulla materia del pensionamento dei dirigenti medici, già oggetto di diversi interventi normativi sin dall'inizio della corrente legislatura. L'articolo 24, poi, recava una delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di congedi, aspettative e permessi, spettanti ai lavoratori dipendenti, pubblici e privati, subì solo una lieve modifica alla lettera d) del comma 1, mentre l'articolo 25, introdotto dal Senato, prevedeva che le norme concernenti (ai fini pensionistici) il beneficio dell'accredito figurativo, o il diritto di riscatto per i periodi dei congedi di maternità o di paternità e dei congedi parentali, si applicassero solo qualora le relative domande fossero presentate in costanza di rapporto di lavoro; furono fatti salvi, peraltro, i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data prevista per l'entrata in vigore della legge, nonché i periodi per i quali, alla predetta data, sia stato già effettivamente iniziato il pagamento degli oneri di riscatto.

L'articolo 26, che interveniva in materia di permessi lavorativi per i lavoratori che assistono soggetti portatori di handicap, rimase sostanzialmente inalterato nel suo impianto, ad eccezione dell'inserimento di una clausola di invarianza finanziaria, mentre la previsione dell'articolo 27, che aveva esteso al settore privato le norme in materia di rilascio e trasmissione dell'attestazione di malattia già previste per i dipendenti pubblici, differì la decorrenza di tali norme al 1° gennaio 2010; vennero, peraltro, soppressi i commi 2 e 3 dell'articolo approvato dalla Camera.

Il Senato ampliò, altresì, notevolmente la portata dell'articolo 29, recante **disposizioni in materia di personale dell'amministrazione della Difesa**: in particolare, si estendevano al personale delle forze armate le disposizioni in materia di comando già previste per Forze di polizia e Vigili del fuoco, in base alle quali al trattamento stipendiale del personale comandato doveva provvedere l'amministrazione utilizzatrice; si limitava, poi, la possibilità di ricorso all'aspettativa per riduzione quadri, escludendo, ai fini del computo del relativo personale, un contingente numerico pari a quello delle posizioni ricoperte presso enti e comandi internazionali, nonché, in via generale, dall'applicazione dell'istituto, gli ufficiali con incarichi non inferiori a capi di stato maggiore di forza armata presso enti e comandi internazionali; venne anche definito, con norma di interpretazione autentica, il trattamento spettante al personale collocato in tale tipo di aspettativa; infine si sopprimeva, per l'Arma dei carabinieri, la possibilità di avanzamento per scelta al grado di maggiore.

Ulteriori nuove disposizioni inserite a seguito dell'esame del testo al Senato, disponevano l'estensione dei limiti di età per il reclutamento degli atleti dei gruppi sportivi delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, relativamente a particolari discipline sportive indicate dagli appositi bandi di concorso (articolo 30), nonché disciplinavano le procedure relative ai **concorsi interni** per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei revisori e dei periti tecnici del personale della Polizia di Stato che esplicava attività tecnico-scientifica o tecnica, eliminando il requisito della provenienza da profili professionali omogenei a quello per il quale si concorre (articolo 31).

Ma uno degli interventi più significativi realizzati dal Senato in occasione della sua prima lettura riguardò l'articolo 33, il quale – già anche durante il precedente iter alla Camera – aveva ridisegnato la sezione del codice di procedura civile recante le disposizioni generali in materia di conciliazione e arbitrato nelle controversie individuali di lavoro. In sintesi, la disposizione trasformò il **tentativo di conciliazione**, allora obbligatorio, in una fase meramente eventuale, ha uniformato il sistema di conciliazione nelle controversie di lavoro private e alle dipendenze della pubblica amministrazione, introdusse una **pluralità di mezzi di composizione delle controversie di lavoro** alternativi al ricorso al giudice e rafforzato le competenze delle commissioni di certificazione dei contratti di lavoro di cui all'articolo 76 del decreto legislativo n. 276 del 2003. Al contempo, si segnala che l'articolo 34, profondamente modificato dal Senato, recava disposizioni relative alle modalità e ai termini per l'**impugnazione dei licenziamenti individuali** e sui criteri di determinazione della **misura del risarcimento** nei casi in cui era prevista la conversione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato.

Si fa presente, quindi, che le restanti parti del provvedimento – concernenti gli articoli da 35 a 52 – erano tutte relative a nuove disposizioni introdotte dal Senato in aggiunta a quelle presenti all'interno del testo già approvato dalla Camera.

Passando all'articolo 35, si osserva che esso modificava la disciplina procedurale recata dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 124 del 2004 sulle ispezioni presso i luoghi di lavoro e sull'atto di diffida, conseguente all'accertamento di violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale da cui derivino sanzioni amministrative. Si sottolinea, inoltre, che l'articolo 36 trasferiva dall'Agenzia delle entrate all'INPS il compito di determinare l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (**ISEE**) ed includeva i redditi di lavoro dipendente e assimilato, di lavoro autonomo ed impresa, nonché altri redditi diversi assoggettati ad imposta sostitutiva o definitiva, tra i dati da indicare ai fini della determinazione dell'ISEE.

L'articolo 37 interveniva, ampliandone la portata, sull'indennizzo di cui all'articolo 19-ter del decreto-legge n. 185 del 2008, pari al trattamento pensionistico minimo, riconosciuto a favore degli **esercenti il commercio al minuto** e loro coadiutori che abbiano superato determinati limiti di età, per la cessazione definitiva dell'attività commerciale, mentre l'articolo 38 prevedeva che il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali potesse adottare **misure di sostegno al reddito** per lavoratori disoccupati o a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, a valere, con accesso prioritario rispetto ad altri interventi, sulle risorse finanziarie del Fondo per la formazione professionale.

Quanto all'articolo 39, esso estendeva ai fondi intestati al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, la **disciplina dell'impignorabilità** applicabile, ai sensi dell'articolo 1, comma 294, della legge finanziaria 2006, ai fondi destinati al Ministero della salute. Al contempo, l'articolo 40 integrava l'articolo 11 del decreto legislativo n. 124 del 2004, in tema di conciliazione monocratica, al fine di prevedere che il **verbale** stilato dal funzionario della direzione provinciale del lavoro a seguito di un intervento ispettivo divenisse **esecutivo** con decreto del giudice competente, su istanza della parte interessata.

Si fa rilevare che gli articoli 41 e 42 intervenivano su specifici **profili di natura previdenziale**: con il primo, si estendeva l'applicazione di una serie di disposizioni, di carattere essenzialmente sanzionatorio, inerenti l'obbligo di versamento delle ritenute previdenziali a carico del datore, alle ritenute previdenziali e assistenziali operate dal committente sui compensi dei lavoratori a progetto e dei titolari di collaborazioni coordinate e continuative iscritti alla apposita gestione separata INPS; con il secondo, si modificavano i criteri di calcolo della retribuzione per i periodi riconosciuti figurativamente, ai fini previdenziali, con riferimento all'anzianità contributiva successiva al 31 dicembre 2004.

L'articolo 43 prevedeva che, per i casi di **invalidità civile derivante da fatto illecito di terzo**, il valore capitale delle prestazioni assistenziali erogate in favore dell'invalido civile sia recuperato, da parte della pubblica amministrazione erogatrice, nei confronti del responsabile civile e della compagnia di assicurazioni, secondo modalità definite con successivo decreto ministeriale. L'articolo 44 recava disposizioni volte a garantire il recupero da parte dell'INPS delle somme corrisposte in favore del lavoratore a titolo di indennità di malattia, rivalendosi sull'eventuale terzo responsabile dello stato di malattia, ovvero sull'impresa di assicurazione. L'articolo 45 disponeva che, a decorrere dal 2010, gli atti concernenti le variazioni relative ai soggetti iscritti all'albo delle imprese artigiane (ivi compresa la cessazione delle medesime imprese) non fossero opponibili all'INPS, decorsi due anni dal verificarsi dei relativi presupposti.

Si rileva, inoltre, che l'articolo 46 estendeva la disciplina del procedimento di pignoramento di crediti del debitore, promosso presso enti ed istituti esercenti forme di previdenza ed assistenza obbligatorie organizzati su base territoriale, anche ai pignoramenti di cose mobili di cui agli articoli 513 e seguenti del Codice di procedura civile, mentre l'articolo 47 escludeva ogni limite di durata per l'accredito figurativo pensionistico per i periodi di inabilità al lavoro, laddove essa derivi da infortunio sul lavoro.

Si fa presente, poi, che l'articolo 48 – solo formalmente già presente nel testo approvato dalla Camera, ma, di fatto, completamente riscritto dal Senato – riapriva i termini temporali per **l'esercizio di alcune deleghe, dal 1° gennaio 2009 al 1° gennaio 2011, già conferite dalla legge n. 247 del 2007, concernenti la revisione della disciplina degli ammortizzatori sociali**, il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione e di apprendistato, nonché la revisione della disciplina in materia di occupazione femminile.

L'articolo 49 incrementava di 55 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010 l'autorizzazione di spesa di cui alla legge 29 ottobre 2005, n. 229, recante disposizioni sull'indennizzo ai soggetti danneggiati da **vaccinazioni obbligatorie**, disponendo sulla copertura del relativo onere, nonché sui commi da 1 a 6 dell'articolo 50, che recavano modifiche alla disciplina relativa alle **agenzie per il lavoro**, di cui al decreto legislativo n. 276 del 2003. In particolare, veniva modificata la procedura per il rilascio dell'autorizzazione a tempo indeterminato per l'esercizio dell'attività da parte degli intermediari; si integravano i requisiti giuridici e finanziari richiesti per l'iscrizione all'albo delle agenzie per il lavoro; si interveniva sulla disciplina relativa all'autorizzazione, in favore di determinati soggetti, allo svolgimento dell'attività di intermediazione nel mercato del lavoro; si introduceva l'obbligo di comunicazione all'INPS e ai servizi per l'impiego territorialmente competenti dei casi di rifiuto, da parte dei lavoratori, di un'offerta formativa, di lavoro o di un percorso di reinserimento nel mercato del lavoro; si attuava una revisione della disciplina dei fondi bilaterali, destinati ad interventi in favore di determinate categorie di lavoratori e derivanti dai contributi a carico dei soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro; si modificavano alcune deroghe alla disciplina della somministrazione di lavoro.

Il comma 4 del citato articolo 50, peraltro, apportava alcune modifiche all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 276 del 2003, prevedendo l'obbligo di comunicazione all'INPS e ai servizi

per l'impiego territorialmente competenti i casi di rifiuto, da parte dei lavoratori, di un'offerta formativa, di lavoro o di un percorso di reinserimento nel mercato del lavoro. In particolare, i commi 1 e 2 dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 276 del 2003 – sul primo dei quali interveniva, per l'appunto, la norma richiamata – risultavano tuttavia abrogati per effetto dell'articolo 1, comma 4-quaterdecies, lettera a), del decreto-legge n. 134 del 2009, convertito dalla legge n. 167 del 2009.

Sempre con riferimento all'articolo 50, si segnalano anche: il comma 7, che prevedeva che la contrattazione collettiva nazionale, territoriale o aziendale, potesse 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; il comma 8, che modificava la disciplina del lavoro a progetto, al fine di escludere dall'ambito applicativo di tale fattispecie contrattuale le prestazioni meramente occasionali, di durata complessiva non superiore a 240 ore annue, svolte nell'ambito dei servizi di cura e assistenza alla persona; il comma 9, che abrogava l'articolo 1, comma 46, della legge n. 247 del 2007, al fine di reintrodurre la fattispecie del contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato.

Si richiama, infine, il contenuto degli ultimi due articoli aggiunti dal Senato, che miravano rispettivamente a sopprimere il divieto di rinnovo del mandato, per più di due volte, per i membri del Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese di credito (articolo 51) ed a mantenere l'efficacia delle collaborazioni coordinate e continuative stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della normativa sul lavoro a progetto, di cui agli articoli da 61 a 69 del decreto legislativo n. 276 del 2003, nonché a determinare la misura del risarcimento nel caso in cui fosse stata accertata la natura subordinata del rapporto e il datore di lavoro avesse offerto la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato entro il 30 settembre 2008 (articolo 52).

4. Le seconda lettura della Camera e l'approvazione definitiva al Senato

Il provvedimento ritornò alla Camera dei deputati con il numero C. 1441- quater –B, iniziando dall'esame in Commissione referente a partire dal 9 dicembre 2009 che si concluse il 21 gennaio 2010. La discussione in Assemblea cominciò il 25 gennaio per concludersi il 28 gennaio 2010. Si ricorda che l'esame del provvedimento, collegato alla manovra di finanza pubblica anche per il 2010, aveva ad oggetto unicamente le parti del testo approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati che erano state modificate dal Senato, nonché le nuove parti inserite dall'altro ramo del Parlamento.

In tal senso, si fa notare preliminarmente che furono approvati dal Senato, nell'identico testo della Camera, e non poterono costituire, pertanto, oggetto di ulteriore esame parlamentare, i seguenti articoli: articolo 16, recante una modifica all'articolo 9-bis del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, in materia di conferimento di incarichi dirigenziali a dirigenti di seconda fascia; l'articolo 17, che conteneva disposizioni in materia di lavoro a tempo parziale; l'articolo 18, che interveniva in tema di applicazione dei contratti collettivi del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri al personale ad essa trasferito; l'articolo 19 in materia di aspettativa; l'articolo 20, che recava norme sulla specificità delle Forze armate, della Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; l'articolo 28, che regolava l'aspettativa per conferimento di incarichi; l'articolo 32, recante misure in materia di clausole generali e certificazione del contratto del lavoro.

In sede di Commissione referente, prima, e di Assemblea, successivamente, furono introdotte diverse modifiche agli articoli approvati dal Senato. Alcuni emendamenti rivestirono un carattere talmente formale da non richiedere di essere segnalati in modo specifico. Infatti, mentre il provvedimento < sostava > a Palazzo Madama, era intervenuto lo < scorporo > del Ministero del Lavoro, della Salute e delle politiche sociali, nel senso che il Ministero della Salute aveva acquistato un proprio autonomo profilo. Si rese quindi necessario adeguare il testo ogniqualvolta occorreva attribuire competenze congiunte ai due dicasteri o distinte a ciascuno di essi. All'articolo 1, recante una delega al Governo per l'adozione di una disciplina sul pensionamento anticipato dei soggetti che svolgono lavori usuranti, fu introdotta una norma volta a stabilire che il **meccanismo di priorità** su cui si fonda la clausola di salvaguardia ivi prevista ai fini del rispetto dei vincoli di bilancio, dovesse basarsi sulla maturazione dei requisiti e, a parità di essi, sulla data di presentazione della domanda di collocamento a riposo.

All'articolo 2, la delega al Governo per la riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del lavoro delle politiche sociali e dal Ministero della salute, fu estesa anche all'organizzazione del **Casellario centrale infortuni** presso l'INAIL.

L'articolo 3, introdotto al Senato, che innovava la disciplina del rapporto di lavoro dei Direttori scientifici degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, fu soppresso.

All'articolo 6, recante disposizioni relative agli obblighi formali di informazione cui sono tenute le pubbliche amministrazioni al momento delle assunzioni, fu introdotto l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di comunicare per via telematica, secondo modalità da definire con successiva circolare ministeriale, anche al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, ai fini della pubblicazione sul proprio sito istituzionale. La mancata comunicazione o aggiornamento dei dati rilevava ai fini della misurazione e della valutazione della performance dirigenziale.

All'articolo 15 fu aggiunta una norma volta a prevedere la trasmissione dei dati relativi all'anzianità contributiva dei dipendenti pubblici, da parte degli enti previdenziali, alle amministrazioni che ne avessero fatto richiesta, ai fini delle determinazioni relative ai trattenimenti in servizio e alle risoluzioni dei rapporti di lavoro.

L'articolo 21, che recava una **norma di interpretazione autentica in materia di igiene del lavoro sul naviglio di Stato**, divenne oggetto di una riformulazione tecnica al fine di meglio precisare portata ed effetti dell'intervento normativo, a sua volta poi rivista in Assemblea.

L'articolo 23 – che aveva introdotto il Senato ai fini di un sostanziale innalzamento dell'età pensionabile per i dirigenti medici – venne ulteriormente arricchito con due ulteriori disposizioni: la prima estese la facoltà di prolungamento della permanenza in servizio anche ai **dirigenti del ruolo sanitario**; la seconda intervenne sulla data di presentazione della domanda di pensionamento da parte dei dipendenti in aspettativa non retribuita, che ricoprono cariche elettive.

L'articolo 25, introdotto al Senato, il quale prevedeva che le norme concernenti, ai fini pensionistici, il **beneficio dell'accredito figurativo** o il diritto di riscatto per i periodi dei congedi di maternità o di paternità e dei congedi parentali, trovasse applicazione solo qualora le relative domande fossero presentate in costanza di rapporto di lavoro, fu soppresso.

All'articolo 33, comma 9, relativo alle **clausole compromissorie** nelle controversie individuali di lavoro, venne previsto che ai fini del rinvio alle disposizioni civilistiche riguardanti la materia, in assenza di specifiche previsioni negli accordi interconfederali e nei contratti collettivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali potesse intervenire con un proprio decreto di attuazione volto a consentire la concreta operatività delle nuove norme.

All'articolo 34, le disposizioni relative alle modalità e ai **termini per l'impugnazione dei licenziamenti individuali** furono estese anche alla cessione del contratto di lavoro in caso di

trasferimento d'azienda e ad ogni altro caso in cui si chiedesse la costituzione o l'accertamento di un rapporto di lavoro in capo a un soggetto diverso dal titolare del contratto.

Numerose modifiche riguardarono, poi, l'articolo 50.

Al comma 3 fu introdotto l'obbligo per le università e le fondazioni universitarie autorizzate all'attività di intermediazione, di conferire alla Borsa continua nazionale del lavoro, secondo modalità da definire con successivo decreto ministeriale, i *curricula* dei propri studenti, da rendere pubblici anche sui siti *Internet* dell'Ateneo per i dodici mesi successivi alla data di conseguimento del diploma di laurea.

Le modifiche ai commi 5 e 6 riguardarono, da un lato i Fondi bilaterali per la formazione e l'integrazione del reddito, dall'altro il conferimento da parte delle Pubbliche Amministrazioni alla **Borsa continua nazionale del lavoro** delle informazioni relative alle procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione e alle procedure selettive per il reclutamento di personale.

Al comma 7 fu introdotta la possibilità di assolvere l'obbligo di istruzione anche nei percorsi di apprendistato.

Infine, per ragioni di "pulizia normativa", il comma 9, introdotto al Senato, volto a reintrodurre la fattispecie del contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (cosiddetto *staff leasing*), fu soppresso, in quanto già inserito, con norma di analogo tenore, all'interno della legge finanziaria per il 2010.

All'articolo 51 fu introdotta una disposizione volta modificare composizione e presidenza del Comitato amministratore della gestione speciale separata dei lavoratori autonomi.

Altre modifiche di limitata portata, nonché di carattere formale o volte ad assicurare l'invarianza degli oneri per il bilancio dello Stato, ebbero ad oggetto gli articoli 22, 23, 36, 44, 45, 46 e 50.

Quanto all'articolo 22 era stato individuato un compito specifico per l'**Ufficio della Consigliera nazionale di parità** nell'ambito dei Comitati istituiti nella pubblica amministrazione.

A caratterizzare il dibattito di questa seconda lettura della Camera era stato però l'emendamento citato all'articolo 51, comma 7, in tema di apprendistato. Di che cosa si era trattato? Secondo quanto stabilito dalla legge finanziaria del 2007, il diritto-dovere d'istruzione ha la durata di un decennio (da 6 a 16 anni). Non sono stati modificati, invece, gli ordinamenti scolastici; così, i due anni d'istruzione, successivi al diploma di scuola media, non consentono ai ragazzi di acquisire alcun titolo di studio. In sostanza, si è introdotto, nell'ordinamento, uno "scampolo" di istruzione spesso ritenuto inutile da parte dei ragazzi che non intendono continuare gli studi. La legge stabilisce, inoltre, che l'obbligo di istruzione possa essere assolto anche mediante la frequenza di percorsi organizzati dalle strutture, pubbliche e private, del sistema della formazione professionale regionale. L'emendamento approvato riconosceva ai ragazzi **l'opportunità di entrare nel mercato del lavoro a 15 anni con un rapporto a causa mista e ad alto contenuto formativo, di apprendistato, appunto, adempiendo nel contempo all'obbligo di istruzione**. Non avrebbe subito, infatti, alcuna modifica la norma che aveva elevato a 16 anni l'età minima per l'accesso al lavoro. A nessuno sarebbe stato consentito di fare l'operaio o l'impiegato a 15 anni. Chi voleva, avrebbe potuto fare l'apprendista perché si riconosceva a tale rapporto un contenuto prevalente d'istruzione e formazione. I riferimenti normativi non riguardavano, poi, il contratto di apprendistato tradizionale (che conduce pur sempre ad acquisire una qualifica), ma il rapporto previsto e regolato dalla legge n. 30 del 2003 (la c.d. legge Biagi), dislocato su tre livelli allo scopo di consentire ai giovani di studiare e lavorare fino a percorrere l'intero ciclo formativo (compresi il diploma e la laurea).

L'articolo 48 della citata legge – a cui si riferiva l'emendamento – stabilisce, addirittura, che "la regolamentazione dei profili dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è rimessa alle regioni", d'intesa con i Ministri del Lavoro e dell'Istruzione, sentite le

parti sociali. Quanto previsto dall'emendamento sarebbe divenuto operante solo a valle di tale percorso. Il provvedimento era saldamente incardinato nel sistema previsto dall'articolo 48 del decreto legislativo attuativo della legge Biagi (dlgs n.276 del 2003), che disciplinava proprio l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione (il primo dei tre livelli previsti). Non era dunque una novità che l'apprendistato di cui alla legge Biagi potesse essere utilizzato dai ragazzi anche per adempiere al diritto-dovere di istruzione.

L'apprendistato, tanto più quello riformato, è un rapporto a causa mista e ad alto contenuto formativo (che può accompagnare, nel suo sviluppo, il giovane fino al diploma e alla laurea combinando i contenuti educativi e formativi con lo svolgimento di un'attività lavorativa), finalizzato, nell'arco di tempo massimo di un triennio "al conseguimento di una qualifica professionale".

La Camera, come ricordato in modo dettagliato, sopprime due articoli di minore importanza tra quelli introdotti dal Senato. Così **il numero degli articoli si stabilizzò a 50** e tale numero rimase invariato fino alla approvazione finale del provvedimento, ma alcuni articoli importanti (segnaliamo in particolare l'articolo 31 riguardante la conciliazione e l'arbitrato e l'articolo 32 concernente la decadenza dell'impugnativa del licenziamento) cambiarono numerazione, nella successiva lettura del Senato, che – iniziando l'esame del disegno di legge S.1167-B il 2 febbraio 2010 in Commissione referente e concludendolo il 2 marzo - lo approvò definitivamente nel medesimo testo ricevuto dalla Camera il 3 marzo.

5. Il messaggio di rinvio alle Camere del Presidente della Repubblica

La proposta di legge aveva avuto un iter travagliato in occasione di ogni lettura, ma, come abbiamo avuto modo di notare, ad ogni passaggio c'era stato un tema che aveva suscitato, in particolare, la polemica tra maggioranza ed opposizioni, salvo poi trovare dei modus vivendi che avevano consentito di mantenere in vita le differenti posizioni di principio ma di poter procedere verso l'approvazione del provvedimento. Mentre l'AS 1167-B era all'esame del Senato per essere approvato nel medesimo testo messo a punto dalla Camera, sui quotidiani, a seguito di un appello sottoscritto da alcuni giuristi, esplose la polemica (in primo luogo da parte della Cgil) contro le disposizioni di cui all'articolo 31 in materia di conciliazione ed arbitrato, con particolare riferimento **all'effettiva volontà del lavoratore di sottoscrivere la clausola compromissoria** che avrebbe indirizzato la composizione del contenzioso in materia di lavoro verso un lodo di equità davanti ad un collegio arbitrale. Nel frattempo, il fatto che il Quirinale prendesse tempo nella promulgazione della legge, autorizzava più di un dubbio sulla linea di condotta che il Capo dello Stato avrebbe seguito. Queste indiscrezioni non erano sicuramente estranee alla decisione del Governo di invitare le parti sociali – in un incontro svoltosi l'11 marzo del 2010 – a sottoscrivere un **avviso comune** con il quale le stesse si impegnavano (senza l'adesione della Cgil) ad **escludere la materia della risoluzione del rapporto di lavoro nelle intese negoziali con cui erano chiamate ad introdurre, nella contrattazione collettiva, delle forme di conciliazione e di arbitrato**. Era un modo, questo, con il quale il Governo, nella persona del ministro Maurizio Sacconi, tentava di allontanare la pressione politica esercitata sul tema dell'arbitrato. Ma nell'aria si avvertiva qualche cosa di importante.

"Tanto tuonò che piovve"): il disegno di legge AC 1441-*quater*-D fu rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, per una nuova deliberazione, **con messaggio del 31 marzo 2010, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione**. Come è stato rilevato, si trattò della prima volta che l'attuale Presidente assumesse un provvedimento di questa natura. In proposito si ricorda, solo per inciso, che l'articolo 74 riconosce al Capo dello Stato un'ampia discrezionalità in materia,

limitandosi soltanto a chiedere che il rinvio avvenga “con un messaggio motivato”; il medesimo articolo afferma altresì che – se approvata nuovamente dalle Camere – la legge deve essere promulgata.

Il messaggio in questione conteneva un rinvio motivato e circostanziato, che affrontava, in premessa e in termini generali, anche il tema della complessità del provvedimento che, nel corso di ben quattro letture, si era caricato di un numero crescente di articoli spesso riguardanti materie eterogenee. Ciò premesso – con l’auspicio di una attenta riflessione sul modo in cui procedere nel futuro alla definizione di provvedimenti legislativi - il **messaggio di rinvio** indicava le disposizioni su cui era richiesta una nuova deliberazione, soffermandosi, in particolare e con precise osservazioni anche di merito, **sull’articolo 31**, che, come abbiamo più volte osservato, modificava le disposizioni del Codice di procedura civile in materia di conciliazione e arbitrato nelle controversie individuali di lavoro, e **sull’articolo 20**, relativo alle responsabilità nei confronti del personale militare che presta la sua opera sul naviglio di Stato.

Per tali ragioni, già in sede di Commissione referente (alla Camera, dove era ripartito l’esame del provvedimento) si era posto il problema dell’ambito del riesame: l’intero provvedimento come sostenevano le opposizioni, oppure soltanto gli articoli indicati segnatamente nel messaggio presidenziale, come era di avviso del Governo e della maggioranza, fermo restando che, in ogni caso, tutti i 50 articoli avrebbero dovuto essere sottoposti ad un nuovo voto, tanto in Commissione quanto in Assemblea. La questione, sottoposta ad un preliminare voto procedurale, era stata risolta nel senso di limitare la **disamina** ai contenuti del messaggio, con particolare riferimento agli **specifici articoli** (*in primis*, 20 e 31, ma anche 30, 32 e 50) richiamati dal Presidente della Repubblica, considerato, anche, che il provvedimento in esame, essendo già passato attraverso quattro letture parlamentari, era ormai ampiamente noto. Ciò premesso, per quanto attiene **all’articolo 31** (la nuova numerazione della norma sulla conciliazione e l’arbitrato), il messaggio presidenziale, pur ritenendo apprezzabile un indirizzo normativo teso all’introduzione di strumenti arbitrali (compresi quelli che introducono la possibilità di un giudizio secondo equità) volti a prevenire e accelerare la risoluzione delle controversie, evidenziava tuttavia la **necessità di definire, in via legislativa, meccanismi meglio idonei ad accertare l’effettiva volontà compromissoria delle parti, con riguardo al contratto individuale, e a tutelare il lavoratore, soprattutto nella fase di instaurazione del rapporto di lavoro**. Inoltre, il messaggio metteva in luce che la possibilità di pervenire a una decisione arbitrale “secondo equità” non poteva in ogni caso compromettere diritti costituzionalmente garantiti, o comunque indisponibili, di cui è titolare il lavoratore; nel settore del pubblico impiego, tale possibilità andava altresì coniugata con il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento, trasparenza e imparzialità dell’azione amministrativa.

Per quanto attiene **all’articolo 20**, il messaggio evidenziava **la necessità di una riformulazione della norma** volta ad assicurare, escludendo profili di rilevanza penale (in linea con gli adattamenti del resto previsti al riguardo dal testo unico in materia di sicurezza sul lavoro), **l’effettiva sussistenza di un autonomo titolo di responsabilità sul quale fondare il diritto al risarcimento per i danni arrecati alla salute dei marinai impiegati sul naviglio di Stato**, prevedendo altresì l’istituzione di un apposito fondo che provvedesse ad assicurare l’effettivo risarcimento.

Infine, il messaggio del Capo dello Stato sottolineava, in termini invero difficili da apprezzare nelle loro conseguenze pratiche, l’opportunità di una riflessione anche su disposizioni in qualche modo connesse a quelle citate - presenti negli articoli 30, 32 e 50 - che riguardavano gli stessi giudizi in corso “e che oltretutto rischiano, così come sono formulate, di prestarsi a seri dubbi interpretativi e a potenziali contenziosi”.

Ripercorrendo, quindi, gli articoli oggetto del messaggio in ordine secondo la nuova numerazione, si ricorda anzitutto che l'articolo 20 recava disposizioni in materia di infortuni e di igiene del lavoro; in particolare, attraverso l'interpretazione autentica dell'articolo 2, lettera b), della legge n. 51 del 1955, si mirava ad escluderne l'applicazione non soltanto, come da essa espressamente previsto, per il "lavoro a bordo delle navi mercantili e a bordo degli aeromobili", ma anche per il lavoro a bordo del naviglio di Stato, fatto salvo il diritto del lavoratore al risarcimento del danno eventualmente subito.

L'articolo 30, poi, recava disposizioni relative al controllo giudiziale sul rispetto delle "clausole generali" contenute nella disciplina legislativa in materia di lavoro, alla certificazione dei contratti di lavoro nonché alle valutazioni da parte del giudice nei contenziosi concernenti i licenziamenti individuali. In particolare, il comma 1 era volto a delimitare il potere di controllo giudiziale sulla ricorrenza dei presupposti previsti dalle cosiddette "clausole generali" contenute nelle disposizioni di legge relative ai rapporti di lavoro subordinato privato ed agli altri rapporti di lavoro (sostanzialmente di carattere "parasubordinato") di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile, nonché ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 63, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001; il comma in esame ricomprendeva tra le richiamate clausole anche le norme in materia di instaurazione del rapporto di lavoro e recesso dal medesimo rapporto, di esercizio dei poteri del datore di lavoro, nonché in caso di trasferimento di azienda. Si osserva, inoltre, che tale articolo recava anche disposizioni volte a riaffermare, nei confronti del giudice, il ruolo dell'accertamento effettuato in sede di certificazione dei contratti di lavoro, nonché disposizioni relative agli elementi presenti nei contratti collettivi e individuali di lavoro (la cosiddetta "tipizzazione delle cause") di cui il giudice deve tener conto nei contenziosi relativi ai licenziamenti individuali.

Passando **all'articolo 31**, che rappresentava il fulcro del messaggio di rinvio, si rammenta che esso ridisegnava la sezione del codice di procedura civile recante le disposizioni generali in materia di conciliazione e arbitrato nelle controversie individuali di lavoro (articoli da 409 a 412-quater); in estrema sintesi, la disposizione trasformava il tentativo di conciliazione, attualmente obbligatorio, in una fase meramente eventuale, introduceva una pluralità di mezzi di composizione delle controversie di lavoro alternativi al ricorso al giudice e rafforza le competenze delle commissioni di certificazione dei contratti di lavoro di cui all'articolo 76 del decreto legislativo n. 276 del 2003. In particolare, si osserva che il comma 9 dell'articolo 31 riguardava i limiti alla pattuizione di clausole compromissorie nelle controversie individuali di lavoro di cui all'articolo 409: attraverso tali clausole, le parti avrebbero potuto rinviare alle modalità di esecuzione dell'arbitrato di cui agli articoli 412 (presso la commissione di conciliazione) e 412-quater (presso il collegio di conciliazione e arbitrato irrituale), a determinate condizioni.

In proposito, riprendendo l'esame del testo, nel messaggio del Presidente della Repubblica - anche mediante un richiamo puntuale della giurisprudenza della Corte costituzionale (ripresa e sviluppata anche dalla Corte di Cassazione) - si sottolineano alcune problematiche riassumibili come segue. In primo luogo, nel messaggio di rinvio nessun rilievo critico era rivolto all'introduzione di forme di risoluzione stragiudiziale delle controversie di lavoro, nemmeno sotto il profilo del ricorso all'arbitrato irrituale e alla conseguente espressione del lodo secondo equità. Tuttavia, nel messaggio di rinvio venivano poste questioni riguardanti, in una relazione di coerenza tra di loro, gli ambiti all'interno dei quali sarebbe stato ammissibile un arbitrato secondo equità per sua natura in deroga alle norme di legge. A tale proposito, il messaggio riteneva insufficienti tanto il limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento "che non appare come tale idoneo a ricomprendere tutte le ipotesi di diritti indisponibili al di là di quelli costituzionalmente

garantiti”, quanto l’esclusione per via negoziale della possibilità di inserire nella clausola compromissoria il deferimento ad arbitri delle controversie in materia di risoluzione del rapporto di lavoro. Con riguardo a quest’ultimo aspetto, nel messaggio era apprezzato **l’avviso comune sottoscritto, l’11 marzo 2010, dalle parti sociali** (senza l’adesione della CGIL) con il quale le stesse si erano impegnate “a definire con tempestività un accordo interconfederale escludendo che il ricorso delle parti alle clausole compromissorie poste al momento della assunzione possa riguardare le controversie relative al rapporto di lavoro”; ma si affermava, nel contempo, che doveva essere meglio risolto il problema del rapporto tra legge e contratto e che l’individuazione dei diritti inderogabili era più ampia di quella riguardante la materia del licenziamento di cui all’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Un forte richiamo era contenuto, nel messaggio, rispetto alla sussistenza di un’effettiva condizione di volontarietà da parte del lavoratore nel momento in cui viene chiamato a sottoscrivere la **clausola compromissoria**. Si leggeva nel messaggio, “non può non destare serie perplessità la previsione del comma 9 dell’articolo 31, secondo cui la decisione di devolvere ad arbitri la definizione di eventuali controversie può essere assunta non solo in costanza di rapporto allorché insorga la controversia, ma anche nel momento della stipulazione del contratto, attraverso l’inserimento di apposita clausola compromissoria: la fase della costituzione del rapporto è, infatti, il momento nel quale massima è la condizione di debolezza della parte che offre la prestazione di lavoro. Del resto – proseguiva il messaggio - l’esigenza di verificare che la volontà delle parti di devolvere ad arbitri le controversie sia «effettiva» risulta dalla stessa formulazione del comma 9, che affida tale accertamento agli organi di certificazione di cui all’articolo 76 del citato decreto legislativo n. 276 del 2003. Garanzia che peraltro non appare sufficiente, perché tali organi - anche a prescindere dalle incertezze sull’ambito dei relativi poteri, che scontano più generali difficoltà di «acclimatamento» dell’istituto - non potrebbero che prendere atto della volontà dichiarata dal lavoratore, una volta che sia stata confermata in una fase che è pur sempre costitutiva del rapporto e nella quale permane pertanto una ovvia condizione di debolezza”.

Si segnala, poi, che l’ultimo rilievo attinente all’articolo 31 riguardava le perplessità sollevate dal previsto decreto che il ministro del Lavoro e delle politiche sociali sarebbe stato autorizzato ad emanare per regolare la materia dell’arbitrato secondo equità, una volta trascorsi dodici mesi di sostanziale **inerzia delle parti sociali**: il messaggio di rinvio aveva ritenuto che non vi fossero, al momento, i presupposti di una delegificazione in linea con quanto previsto dall’articolo 17 comma 2 della legge n.400 del 1988.

Passando, quindi, ad illustrare brevemente l’articolo 32, si rammenta che esso recava disposizioni relative alle modalità e ai termini per l’impugnazione dei licenziamenti individuali (commi 1-4) e sui criteri di determinazione della misura del risarcimento nei casi in cui era prevista la conversione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato (commi 5-7).

In proposito, per quanto riguarda le norme in tema di decadenza, erano stati introdotti criteri di razionalità e uniformità che il relatore riteneva utile preservare. Relativamente alle disposizioni di cui ai commi 5, 6, e 7, si trattava di norme che intervenivano a risolvere controversie particolarmente delicate che devono indurre a responsabili ed attente valutazioni.

Quanto, infine, all’articolo 50, esso recava due norme di carattere transitorio sui rapporti di collaborazione coordinata e continuativa: in particolare, si introducevano specifici criteri di determinazione della misura del risarcimento, per i casi di accertamento della natura subordinata di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa laddove il datore di lavoro avesse offerto la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato. L’articolo in esame determinava la misura del risarcimento nei casi in cui sia stata accertata la natura subordinata di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa; fatte salve le sentenze passate in giudicato, infatti, nei

casi richiamati, il datore di lavoro, qualora avesse offerto entro il 30 settembre 2008, la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato ai sensi della disciplina transitoria sulla stabilizzazione dell'occupazione, di cui all'articolo 1, commi da 1202 a 1210, della legge finanziaria per il 2007, sarebbe stato tenuto unicamente ad indennizzare il prestatore di lavoro con un'indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità di retribuzione.

Con riguardo alla descritta disposizione, si osserva che questa norma – ora sottoposta al giudizio della Consulta – era rivolta a rendere sostenibili accordi negoziali di carattere collettivo intervenuti tra le parti sociali.

6. L'esito del riesame alla Camera

Dopo il rinvio da parte del Capo dello Stato ebbe luogo la terza lettura della Camera, la stessa, per regolamento, dove aveva avuto inizio l'esame del provvedimento rinviato. La Commissione Lavoro riprese i lavori il 13 aprile 2010 e li concluse il 27 aprile. La discussione in Assemblea iniziò il 28 aprile per concludersi il giorno successivo. La Camera - con un voto che ha confermato quello avvenuto nella XI Commissione, in sede referente – delimitò, ad avviso della maggioranza in modo conforme al messaggio, la nuova deliberazione agli articoli del <collegato lavoro> esplicitamente segnalati nel messaggio di rinvio: e segnatamente gli articoli 20, 30, 31, 32 e 50, dei quali, tuttavia, solo gli articoli 20 e 31 erano stati oggetto di una specifica e compiuta disamina da parte del Quirinale. Il messaggio, come ricordato, sottolineava, poi, l'opportunità di una riflessione anche su disposizioni in qualche modo connesse a quelle citate, presenti negli articoli 30, 32 e 50.

Per tutti gli articoli oggetto del messaggio la Commissione aveva individuato apposite soluzioni, dirette ad andare incontro ai rilievi del Capo dello Stato e alle dichiarazioni convergenti del Governo, fatta eccezione per l'articolo 20, peraltro oggetto di rilievi da parte della II Commissione (Giustizia) e della IV Commissione (Difesa), il cui esame era stato demandato, per la sua definitiva stesura, all'Aula, tenuto conto anche della presentazione di emendamenti in Assemblea, che ad avviso del relatore avrebbero potuto risolvere il problema.

Si riportano di seguito le modifiche votate in Commissione referente e trasmesse all'Assemblea:

• **all'articolo 30 venne soppresso l'inciso che affidava al giudice il compito di decidere sulla base delle regole del vivere civile e dell'interesse oggettivo dell'organizzazione.**

• **all'articolo 31 fu previsto:**

- **che nell'arbitrato di equità si dovesse tener conto, oltre che dei principi generali dell'ordinamento, anche dei principi regolatori della materia (derivanti anche da obblighi comunitari);**

- **che in caso di impugnazione del lodo arbitrale la competenza fosse, in unico grado, del Tribunale in funzione di giudice del lavoro;**

- **che la clausola compromissoria non potesse essere pattuita e sottoscritta prima della conclusione del periodo di prova (e, ove non previsto, prima che siano trascorsi 30 giorni dalla stipulazione del contratto di lavoro);**

- **che la clausola compromissoria non potesse comunque avere ad oggetto le controversie relative alla risoluzione del contratto di lavoro;**
- **che davanti alle commissioni di certificazione le parti potessero farsi assistere da un legale di fiducia o da un rappresentante dell'organizzazione sindacale o professionale a cui abbiano conferito mandato;**
- **che in assenza di accordi interconfederali o contratti collettivi volti a definire la pattuizione di clausole compromissorie, trascorsi 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convocasse le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative, al fine di promuovere un accordo; nel caso in cui non si giungesse ad un accordo nei successivi 6 mesi, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, individuasse in via sperimentale, tenuto conto delle risultanze istruttorie del confronto tra le parti sociali, le modalità di attuazione della nuova disciplina. Ulteriori precisazioni erano contenute in taluni emendamenti che il relatore propose di accogliere;**
- **all'articolo 32 venne chiarito che i termini riguardanti l'impugnazione dei licenziamenti decorrono dalla data del licenziamento comunicato per iscritto e con motivazione scritta;**
- **all'articolo 50 fu introdotto un ulteriore requisito - migliorativo per i lavoratori - di applicazione della norma, consistente nell'offerta da parte del datore di lavoro dell'assunzione a tempo indeterminato successivamente all'entrata in vigore della legge.**

Si era resa necessaria anche una **modifica all'articolo 17**, al fine di adeguare – su richiesta della V Commissione (Bilancio) – la decorrenza della norma di copertura contenuta in tale articolo (relativa all'applicazione dei contratti collettivi del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri al personale ad essa trasferito), attualmente fissata a decorrere dall'anno 2009, ossia da un esercizio finanziario concluso.

La Commissione prese atto che si trattava, con tutta evidenza, di una modifica che – pur non richiesta dal Capo dello Stato nel messaggio, né correlata con le disposizioni cui si riferiscono i suoi rilievi – si presentava di carattere meramente tecnico e assolutamente necessaria per assicurare la congruità del testo ed il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, così come dei principi generali della contabilità; di ciò – come detto in precedenza – vi era conferma nel parere reso dalla V Commissione, che recava una specifica condizione volta alla modifica dell'anno di decorrenza.

7. L'incidente sul tema dell'arbitrato alla Camera

Purtroppo la vicenda dell'arbitrato era destinata a non trovare pace. Si pensava che dopo le modifiche introdotte, in sede referente, dalla Commissione Lavoro – per aderire alle osservazioni del messaggio di rinvio alle Camere del Presidente della Repubblica – il testo sarebbe stato inviato al Senato per un'approvazione finale senza modifiche. A Montecitorio, invece, le opposizioni hanno avuto buon gioco ad approfittare di un momento di distrazione della maggioranza e a far passare un emendamento insidioso, non tanto in sé, quanto per le conseguenze che avrebbe potuto avere. Ma procediamo con ordine. La norma emendata si riferiva al ricorso delle parti (intenzionate a sottoscrivere la clausola compromissoria) alle commissioni di certificazione, tenute ad accertare la loro effettiva volontà di devolvere ad arbitri le eventuali controversie relative al rapporto di lavoro. E' a questo punto che s'inserì l'**emendamento**. Quali sarebbero state queste

controversie ? Il testo le indicava con le seguenti parole: < **che dovessero insorgere**>. L'emendamento (primo firmatario Cesare Damiano del Pd) le sostituì con la parola <**insorte**>. Il cambiamento era sostanziale. Mentre nell'originaria formulazione la sottoscrizione della clausola compromissoria avveniva in modo preventivo e le parti si obbligavano a sottoporre alle forme di risoluzione stragiudiziale previste le controversie che, appunto, <dovessero insorgere>, con la formulazione derivante dall'emendamento, il ricorso alla commissione di certificazione sarebbe dovuto avvenire volta per volta. La commissione, così, non si sarebbe limitata ad accertare la volontà di ricorrere all'arbitrato in generale, ma all'insorgere, nel tempo, di ogni singola controversia. Ad avviso della maggioranza, tale procedura sarebbe entrata in contraddizione con l'impostazione della norma nel suo insieme, al punto da travalicare persino le preoccupazioni stesse contenute nel messaggio presidenziale in tema di arbitrato. Ripercorrendo l'iter procedurale a cui era stata sottoposta la sottoscrizione della clausola compromissoria è sempre bene ricordare che tale clausola individuale si muoveva in un ambito fortemente presidiato dalla contrattazione collettiva cui era attribuito un ruolo costituente in materia. La clausola compromissoria individuale, poi, non poteva riguardare controversie in tema di licenziamento, nè essere sottoscritta se non fosse trascorso, ove previsto, il periodo di prova o non fossero passati 30 giorni, negli altri casi. Doveva essere certificata da una commissione apposita che aveva il compito di accertare l'effettiva volontà delle parti, le quali potevano farsi assistere da un legale o da un sindacalista. Quest'insieme di tutele era stato stabilito allo scopo di aderire alla richiesta del Capo dello Stato circa la garanzia di una reale volontarietà del lavoratore, soprattutto all'atto dell'assunzione, quando la sua posizione risultava oggettivamente più debole. Così, la maggioranza aveva proceduto a <blindare> l'atto in cui, costituendosi il rapporto di lavoro, il dipendente avrebbe potuto essere indotto a pattuire condizioni non rispondenti alla sua effettiva volontà. Non avrebbe avuto senso, però, secondo la maggioranza e il Governo, aggiungere a tali garanzie di carattere procedurale anche la facoltà di scegliere, caso per caso, se adire l'arbitro o il giudice togato, addirittura presentandosi di nuovo davanti ad una commissione di certificazione per manifestare le proprie intenzioni.

8. Verso l'approvazione definitiva

L'emendamento Damiano determinò dunque **due nuove letture**: la terza del Senato (S.1167-B-bis) iniziata il 4 maggio in Commissione referente e conclusa il 29 settembre 2010), la quarta della Camera (C.1441-Quater-F) iniziata il 5 ottobre e conclusa il 29 settembre 2010 in via definitiva nel medesimo testo varato dal Senato.

L'esame del provvedimento a seguito del rinvio presidenziale aveva avuto inizio alla Camera dei deputati il 13 aprile 2010, ove è stato approvato con modifiche agli articoli 17, 20, 30, 31, 32 e 50. Successivamente, il Senato aveva svolto il proprio esame approvando il provvedimento, il 29 settembre, con ulteriori modifiche agli articoli 2, 20, 31, 32 e 50.

Oggetto dell'ulteriore ipotetico esame parlamentare da parte della Camera dei deputati restavano, pertanto, limitatamente alle parti modificate dal Senato, gli articoli 2, 20, 31, 32 e 50, in quanto su tali disposizioni non si era giunti, successivamente al messaggio presidenziale di rinvio, a una duplice deliberazione conforme di entrambe le Camere.

All'articolo 2, recante una delega per la riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, furono introdotte alcune modifiche volte a coordinare il testo con le nuove norme introdotte, sulla medesima materia, dal decreto-legge n.78 del 2010. Al comma 1, lettera a), era stato eliminato il riferimento all'Istituto per gli affari sociali, in quanto l'articolo 7, comma 15, del decreto-legge n.78 del 2010 aveva disposto la soppressione dell'Istituto e il

trasferimento delle relative funzioni all'ISFOL. Al comma 1, lettera c), era stata soppressa la norma che attribuiva all'INAIL la competenza ad emanare, nel quadro dei richiamati indirizzi e direttive ministeriali, specifiche direttive all'ISPESL in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, in quanto l'articolo 7, comma 1, del richiamato decreto-legge n.78 del 2010 aveva soppresso l'ISPESL e ne aveva attribuito le relative funzioni all'INAIL.

All'articolo 20, la **norma di interpretazione autentica**, volta ad escludere l'applicazione delle norme penali di cui al DPR n.303 del 1956 (nel periodo della loro vigenza) ai fatti avvenuti a bordo di mezzi del naviglio di Stato, era stata meglio definita al fine di circoscriverne la portata ai soli profili di rilevanza penale. A tal fine era stato innanzitutto precisato che restava in ogni caso fermo il diritto al risarcimento del danno del lavoratore. Inoltre, laddove si stabiliva che i provvedimenti adottati dal giudice penale non pregiudicassero le azioni risarcitorie, era stato precisato come queste ultime avessero ad oggetto l'accertamento della responsabilità civile contrattuale o extracontrattuale derivante dalla violazione delle disposizioni di cui al suddetto DPR n.303 del 1956. Nel corso dell'esame al Senato, inoltre, era stato aggiunto un nuovo comma, volto a incrementare di 5 milioni di euro annui, a decorrere dal 2012, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 562, della legge n.266 del 2005, relativa ai benefici a favore delle vittime del dovere, categoria alla quale potevano essere ricondotti anche i militari operanti a bordo del naviglio di Stato che avessero subito danni o fossero deceduti nell'espletamento del loro servizio.

All'articolo 31, relativo alle procedure di conciliazione e arbitrato, era stato in primo luogo stabilito, con riferimento all'attività delle commissioni di certificazione, che l'accertamento dell'effettiva volontà delle parti di devolvere ad arbitri le controversie di lavoro dovesse essere verificata **all'atto della sottoscrizione della clausola compromissoria ed avesse ad oggetto le controversie che dovessero successivamente insorgere dal rapporto di lavoro**. Inoltre, era stato richiamato anche l'articolo 411 del codice di procedura civile, relativo al processo verbale di conciliazione, tra le disposizioni applicabili alle controversie individuali di lavoro nel settore pubblico.

All'articolo 32, recante norme sulle modalità e i termini per l'impugnazione dei licenziamenti individuali, era stato in primo luogo innalzato **da 180 a 270 giorni il termine** entro il quale, a seguito dell'impugnazione del licenziamento, il lavoratore era tenuto (a pena di inefficacia dell'impugnazione medesima) a depositare il ricorso nella cancelleria del tribunale o a comunicare alla controparte la richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato. A tale riguardo era stato inoltre precisato che restava in ogni caso ferma la possibilità di produrre nuovi documenti formati dopo il deposito del ricorso. Infine, si era previsto che la nuova disciplina sull'impugnazione dei licenziamenti trovasse applicazione nei casi di invalidità del licenziamento. Per effetto della modifica introdotta al Senato, in particolare, la nuova disciplina non avrebbe trovato applicazione nel caso in cui il licenziamento fosse solo inefficace, in quanto privo dei requisiti formali (come la forma scritta) previsti dall'ordinamento, nel quale ipotesi sarebbe continuato a valere pertanto il generale termine di prescrizione quinquennale.

All'articolo 50, ove si stabiliva che (ferme restando le sentenze passate in giudicato) in caso di accertamento della natura subordinata di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa il datore di lavoro che, entro il 30 settembre 2008, avesse offerto la stipulazione di un contratto di lavoro subordinato e, successivamente all'entrata in vigore della legge, avesse offerto anche la conversione a tempo indeterminato, fosse tenuto unicamente a indennizzare il lavoratore con un'indennità compresa tra un minimo di 2,5 e un massimo di 6 mensilità di retribuzione, era stato previsto che la norma trovasse applicazione anche nel caso in cui il datore di lavoro, successivamente all'entrata in vigore della legge, avesse offerto l'assunzione a tempo

indeterminato per mansioni equivalenti a quelle svolte durante il rapporto di lavoro precedentemente in essere.

8. Conclusioni

Al suo ritorno alla Camera, che approvò **in via definitiva** il provvedimento nel testo votato dal Senato, il relatore e il Governo rivolsero un **appello** all'Assemblea perché si arrivasse all'approvazione senza modifiche ulteriori di un provvedimento che aveva avuto sicuramente un percorso travagliato, ma che conteneva delle norme importanti e condivise, attese dal mondo del lavoro, tra cui vale la pena di ricordare - a titolo di esempio e senza far torto ad altre materie - le **deleghe** in tema di lavori usuranti, di razionalizzazione degli enti pubblici, di riforma degli ammortizzatori sociali, di riordino delle normative in tema di congedi, aspettative e permessi, nonché le norme di contrasto all'evasione contributiva.

Quanto alle considerazioni di carattere politico, se il provvedimento ha fatto navetta per ben sette volte tra le due Camere non è sicuramente merito o colpa (a seconda dei punti di vista) della sola opposizione che ha osteggiato con particolare determinazione taluni aspetti del progetto, magari nuovi e differenti in occasione di ciascuna delle letture effettuate. Anche la maggioranza e il Governo hanno avuto in carico la loro quota di responsabilità. In particolare, transitando più volte da una Camera all'altra, dall'autunno del 2008 ad oggi, il disegno di legge si era caricato di una miscelanea di norme non sempre coerenti, come è dimostrato dal numero degli articoli. Alla fine, però, il provvedimento è diventato **la legge 4 novembre 2010 n.183** (DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI LAVORI USURANTI E DI RIORGANIZZAZIONE DI ENTI, MISURE CONTRO IL LAVORO SOMMERSO E NORME IN TEMA DI LAVORO PUBBLICO E DI CONTROVERSIE DI LAVORO) pubblicata sulla G.U. n.262 del 9 novembre 2010).

****L'autore è stato vice presidente della XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati ed è stato relatore del provvedimento per tutte le letture a Montecitorio.***

****L'autore ringrazia per la collaborazione i consiglieri della Camera Sergio Di Filippo e Bernardo Polverari.***