

LE NOVITÀ IN MATERIA DI LAVORO INTRODOTTE DAL DECRETO LEGGE 25 GIUGNO 2008, N. 112

a cura di **Clemente Massimiani**

[contributo destinato al sito www.dirittolavoro.com]

Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (in *GURI* 25.6.2008, n. 147, S.O., n. 152), recante “**Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria**”, introduce una serie di novità in materia lavoristica. In attesa della legge di conversione, si indicano di seguito alcune di esse fra le più rilevanti.

CUMULO TRA PENSIONE E REDDITI DI LAVORO (art. 19)

Il decreto prevede la **abolizione del divieto di cumulo tra pensione e redditi di lavoro**. A decorrere dal 1° gennaio 2009, infatti, le pensioni dirette di anzianità sono totalmente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente. A decorrere dalla medesima data sono parimenti cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni contributive maturate prima dei 65 anni (uomini) o dei 60 anni (donne) e le pensioni di vecchiaia.

CONTRATTO DI LAVORO A TERMINE (art. 21)

In tema di **contratto di lavoro a tempo determinato**, già innovato dal c.d. **Pacchetto Welfare** (legge n. 247/2007), all'art. 1, co. 1, d. lgs. n. 368/2001, dopo le parole "tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" è aggiunto l'inciso "**anche se riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro**". L'innovazione costituisce una apertura in termini di liberalizzazione delle assunzioni a termine, giacché amplia la clausola generale prevista dal d. lgs. n. 368/2001. All'art. 5, co. 4-bis, d. lgs. n. 368/2001, come mod. dalla l. n. 247/2007, dopo le parole "ferma restando la **disciplina della successione di contratti** di cui ai commi precedenti" sono aggiunte le parole "e fatte salve diverse disposizioni di contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale". In tale maniera **si affida alla contrattazione collettiva di ogni livello la possibilità di derogare alla disciplina sulla successione dei contratti a termine**. La disposizione sul **diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato**, ex art. 5, co. 4-quater, d. lgs. n. 368/2001, come mod. dalla l. n. 247/2007, è adesso **derogabile dalla contrattazione collettiva di ogni livello** (anche in questo caso deve trattarsi di contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale). È prevista una **verifica degli effetti delle nuove disposizioni**, da effettuarsi decorsi 24 mesi dall'entrata in vigore del decreto legge a cura del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

LAVORO ACCESSORIO (art. 22)

La definizione di **lavoro accessorio** prevista dall'art. 70, co. 1, del decreto Biagi è integralmente riscritta. Scompaiono nella nuova fattispecie i riferimenti alla natura "meramente" occasionale dell'attività e, soprattutto, la tassativa platea dei **destinatari del lavoro accessorio** ("soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne"). Di conseguenza, l'art. 71 d. lgs. n. 276/2003, che individuava i prestatori di lavoro accessorio, è abrogato (i soggetti precedentemente legittimati erano: disoccupati da oltre un anno; casalinghe, studenti e pensionati; disabili e soggetti in comunità di recupero; lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro). Lo stesso ventaglio delle attività esercitabili è ampliato. Ai sensi dell'art. 22 d. l. n. 112/2008, "**per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito: a) di lavori domestici; b) di lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti; c) dell'insegnamento privato supplementare; d) di manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà; e) dei periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado; f) di attività agricole di carattere stagionale; g) dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile, limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi; h) della consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica**". Restano immutati i limiti ai compensi erogabili in corso d'anno per committente ai prestatori di lavoro accessorio, come previsti dai commi 2 e 2-bis dell'art. 70 del decreto Biagi e successive modifiche (5.000 euro ovvero 10.000 euro in caso di impresa familiare).

ORARIO DI LAVORO (art. 41)

La manovra estiva introduce una serie di novità in materia di orario di lavoro. Fra queste si segnalano:

- a) la **durata minima del lavoro notturno in assenza di disciplina collettiva**, pari ad **almeno 3 ore** del periodo notturno per un minimo di 80 giorni lavorativi all'anno;
- b) l'**estensione del novero dei soggetti cui non si applica il d. lgs. n. 66/2003 agli addetti ai servizi di vigilanza privata** (oltre che al personale della scuola, delle Forze di polizia, delle Forze armate e agli addetti al servizio di polizia municipale e provinciale);
- c) la regola secondo cui il **regime di reperibilità non interrompe il periodo di riposo giornaliero** (pari a 11 ore);
- d) la regola secondo cui il **riposo settimanale obbligatorio** (pari a 24 ore consecutive) va calcolato come **media in un periodo non superiore a 14 giorni**;
- e) la **devoluzione alla contrattazione territoriale o aziendale della potestà di derogare alla disciplina sull'orario di lavoro** (artt. 7, 8, 12 e 13 del d. lgs. n. 66/2003), **in assenza di specifiche disposizioni contenute nella contrattazione nazionale**, laddove in precedenza la contrattazione integrativa poteva intervenire "conformemente alle regole fissate" dalla contrattazione nazionale;
- f) l'adeguamento delle **misure sanzionatorie** in caso di violazioni della disciplina sull'orario di lavoro.

COLLABORAZIONI E CONSULENZE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (art. 46)

Al ventilato scopo di ridurre **le collaborazioni e le consulenze nelle pubbliche amministrazioni**, l'art. 46 riscrive il **comma 6 dell'art. 7 t.u.p.i.** (d. lgs. n. 165/2001), già modificato dalla Finanziaria 2008 (l. n. 244/2007). A tenore della disposizione, gli incarichi individuali sono conferiti ad esperti di particolare e comprovata specializzazione **“anche”** universitaria, laddove le modifiche introdotte dalla Finanziaria 2008 (l. n. 244/2007) richiedevano senz'altro la specializzazione universitaria (laurea, secondo le indicazioni ministeriali). La modifica amplia la platea dei possibili destinatari dei contratti di collaborazione o di consulenza. Nella nuova disciplina **si prescinde** dal requisito della **“comprovata specializzazione universitaria”** in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da **professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali**, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore. Il presupposto secondo cui l'oggetto della prestazione deve corrispondere alla competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, nonché ad obiettivi e progetti specifici e determinati, è ulteriormente ristretto dalla necessaria **“coerenza con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente”**. Permangono intatti gli ulteriori presupposti di legittimità degli incarichi (previo accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzo delle risorse umane interne all'amministrazione; natura temporanea ed altamente qualificata della prestazione; previa determinazione di durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione).

Al fine di porre un freno all'utilizzo abusivo delle collaborazioni, è stata inserita una norma che responsabilizza i dirigenti nel comma 6 dell'art. 7 t.u.p.i.: **“Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti”**.

➔ continua

→ segue

Con disposizione che non eccelle per chiarezza sistematica, è **abrogato il secondo periodo dell'art. 1, co. 9, d. l. n. 168/2004** ("L'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere **adeguatamente motivato** ed è possibile **soltanto nei casi previsti dalla legge** ovvero nell'ipotesi di **eventi straordinari**").

Con riferimento agli **enti locali**, il decreto interviene ancora una volta sul testo della Finanziaria 2008 (l. n. 244/2007), legittimando la stipula di contratti di collaborazione "**indipendentemente dall'oggetto della prestazione**" non solo nell'ambito del programma approvato dal Consiglio ex art. 42, co. 2, t.u.ee.ll. (d. lgs. n. 267/2000), ma anche delle "**attività istituzionali stabilite dalla legge**". La norma, più che restringere, anche in questo caso amplia le possibilità di stipula. Il limite massimo di spesa annua per incarichi di collaborazione è adesso determinato in sede di **bilancio preventivo** (e non più nel regolamento ex art. 89 t.u.ee.ll.).

CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (art. 49)

Il decreto riscrive integralmente l'art. 36 t.u.p.i., già sostituito dalla Finanziaria 2008 (l. n. 244/2007). Le modifiche stravolgono il quadro introdotto dal precedente Governo in materia di contratti di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni. Il testo del nuovo art. 36 richiederebbe uno studio che non è possibile affrontare in questa sede. Si cercherà di seguito di indicare le principali novità introdotte dalla manovra estiva. Il nuovo comma 1 dell'art. 36 afferma perentoriamente che **“Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35”**. La norma, da un lato, riafferma la forma comune dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dall'altro, ribadisce la specialità delle procedure di reclutamento nel settore pubblico (ex art. 97, co. 3, Cost.), come a voler ribadire che nella p.a. non possano sussistere altre forme di costituzione a tempo indeterminato dei rapporti. Rispetto alla Finanziaria 2008, **cade la possibilità di avvalersi di forme contrattuali flessibili per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi. Cade altresì la deroga**, di dubbia costituzionalità, che faceva salve le **sostituzioni per maternità nelle autonomie territoriali**.

Il cuore della disciplina del nuovo art. 36 è contenuto nel secondo comma, a tenore del quale **“Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative** in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, **i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro, in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 [...], dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione [...].”**

→ continua

→ segue

L'ultima parte del secondo comma contiene il **divieto di ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali**.

La nuova norma, come si vede, riafferma il principio secondo cui le pubbliche amministrazioni possono avvalersi delle **forme contrattuali flessibili** soltanto per "**esigenze temporanee ed eccezionali**" (come aveva statuito la legge n. 80/2006). È affidata alla **contrattazione collettiva nazionale** la regolamentazione delle richiamate forme contrattuali, in applicazione delle **medesime regole vigenti per il settore privato**.

Il nuovo comma 3 prevede una nuova disciplina di contrasto alle assunzioni abusive: "**Al fine di evitare abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, le amministrazioni, nell'ambito delle rispettive procedure, rispettano principi di imparzialità e trasparenza e non possono ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio**".

La manovra estiva, in sostanza, ribalta la prospettiva della Finanziaria 2008, introducendo una norma più snella (cinque commi anziché undici) ed in linea con il passato. Non si è limitata a far cadere quegli stringenti limiti temporali che di fatto avevano confinato ai margini l'utilizzo delle forme flessibili e posto in seria difficoltà organizzativa le pubbliche amministrazioni, ma ha recuperato altresì il **principio paritario tra pubblico e privato** ed il ruolo della **contrattazione collettiva**, limitati dalla Finanziaria 2008.

Sul versante sanzionatorio, **il nuovo art. 36 punisce il dirigente e non più l'amministrazione**. Sparisce, difatti, la disposizione secondo cui le amministrazioni pubbliche che operano in violazione dell'art. 36 "non possono effettuare assunzioni ad alcun titolo per il triennio successivo alla suddetta violazione". Precisa, inoltre, il nuovo comma 5 che i dirigenti che operano in violazione dell'art. 36 rispondono di **responsabilità dirigenziale** ex art. 21 t.u.p.i. e che di tali violazioni si terrà conto in sede di **valutazione del loro operato** ex art. 5 d. lgs. n. 286/1999.

All'insegna della chiarezza e della semplificazione, risulta encomiabile l'**abrogazione del vasto sistema di deroghe** contemplato nei commi 7-11 introdotti dalla Finanziaria 2008.

PART-TIME NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (art. 73)

L'art. 73 **abroga il diritto del dipendente pubblico alla trasformazione del contratto a tempo pieno in contratto a tempo parziale** (ex art. 1, co. 58, l. n. 662/1996). La trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale non avviene più "automaticamente" entro sessanta giorni dalla domanda, ma "**può essere concessa dall'amministrazione**" nel medesimo termine.

La **trasformazione** da *full-time* a *part-time*, inoltre, che prima era negata dall'amministrazione in caso di "conflitto di interessi" con l'attività ulteriore del dipendente pubblico e poteva essere "differita con provvedimento motivato per un periodo non superiore a sei mesi" nel caso in cui comportasse "grave pregiudizio" alla funzionalità dell'amministrazione, adesso è senz'altro **negata** anche nella seconda ipotesi, per l'integrazione della quale non è più richiesta la sussistenza di un "grave pregiudizio" ma di un semplice "**pregiudizio**" alla funzionalità dell'amministrazione.

CONTROLLO CONTABILE NEL PROCEDIMENTO NEGOZIALE DEL PUBBLICO IMPIEGO (art. 67)

Il decreto riformula il **comma 6 dell'art. 47 t.u.p.i.**, che disciplina il **procedimento di contrattazione collettiva nazionale nel pubblico impiego**, sancendo che la "**certificazione non positiva**" da parte della **Corte dei Conti** determina adesso senz'altro la **riapertura delle trattative**, in luogo del precedente adeguamento dei costi contrattuali ad opera dell'ARAN, sentito il comitato di settore o il Presidente del Consiglio.

Se, viceversa, la "**certificazione non positiva**" sia "**limitata a singole clausole contrattuali**", la **piattaforma può essere sottoscritta definitivamente**, ferma restando l'**inefficacia delle clausole contrattuali non certificate**.

CONTROLLO CONTABILE NELLA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA DEL PUBBLICO IMPIEGO (art. 67)

In attuazione dei principi di responsabilizzazione e di efficienza della pubblica amministrazione, è previsto l'**obbligo per le pubbliche amministrazioni di trasmettere alla Corte dei Conti** (tramite il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), **entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.**

È imposto, peraltro, l'**obbligo alle amministrazioni di pubblicare in modo permanente sul proprio sito web la documentazione trasmessa annualmente.**

È altresì previsto che il **Ministero dell'economia e delle finanze** (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), d'intesa con la Corte dei conti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento della Funzione pubblica), **integri le informazioni annualmente richieste** con il modello di cui all'art. 40-bis, co. 2, t.u.p.i., predisponendo un'apposita scheda con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei Conti (volte tra l'altro ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigente normativa in ordine alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa ed all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche).

La Corte dei Conti utilizza le informazioni suddette ai fini del referto sul costo del lavoro e **propone, in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente.**

Fatte salve le ipotesi di responsabilità, **in caso di accertato superamento di tali vincoli le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese ed è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.**

In caso di inadempimento alle prescrizioni suddette, oltre alle sanzioni previste ex art. 60, co. 2, t.u.p.i., **è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.** La vigilanza in materia è affidata agli organi di controllo di ciascuna amministrazione (es. collegi dei revisori).

NORME ULTERIORI

Si segnalano infine le seguenti disposizioni:

→ Art. 18, in tema di criteri e modalità di reclutamento del personale delle società pubbliche;

→ Art. 20, in materia contributiva;

→ Art. 23, recante modifiche alla disciplina dell'apprendistato (si v. in particolare *l'abrogazione della durata minima dell'apprendistato professionalizzante e l'estensione dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione ai dottorati di ricerca*);

→ Art. 39, relativo ad adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro (si v. in particolare *l'istituzione del c.d. libro unico del lavoro e la reviviscenza del lavoro intermittente*);

→ Art. 40, relativo alla tenuta dei documenti di lavoro e ad altri adempimenti formali;

→ Art. 47, in tema di controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (ex art. 53 t.u.p.i.);

→ Art. 53, in materia di razionalizzazione del processo del lavoro;

→ Art. 70, relativo alla esclusione per i dipendenti pubblici di trattamenti economici aggiuntivi per infermità dipendente da causa di servizio;

→ Art. 71, relativo alle assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti pubblici;

→ Art. 72, relativo ai dipendenti pubblici prossimi al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo.

