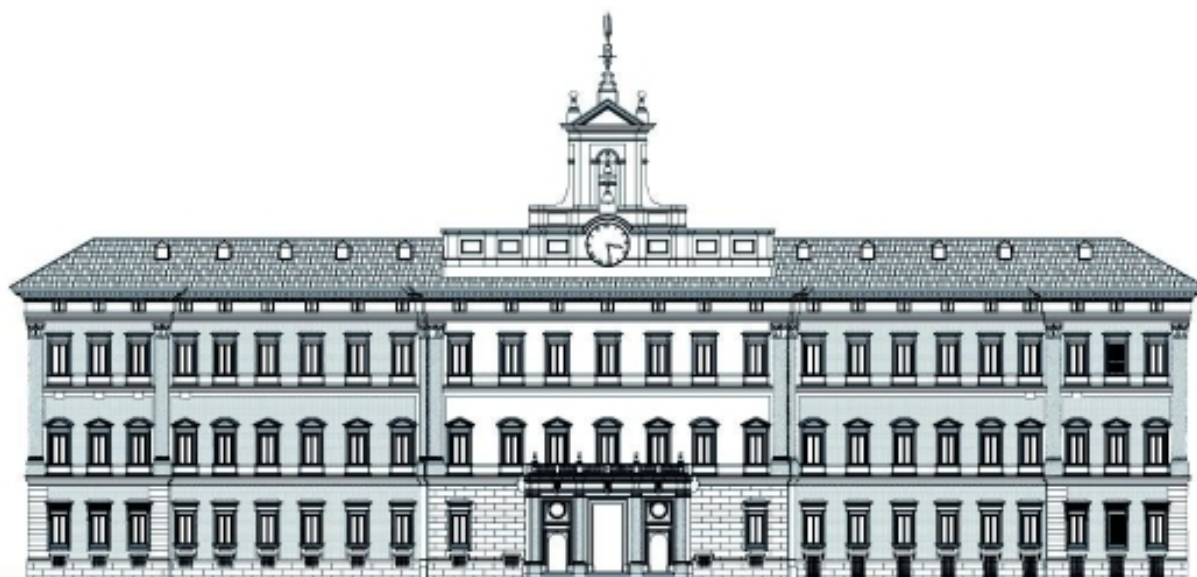




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



I temi dell'attività parlamentare
nella XVI legislatura

Occupazione, lavoro e professioni

n° 1/22



Marzo 2013

La documentazione di inizio legislatura - accessibile dalla *home page* della Camera dei deputati - dà conto delle principali politiche pubbliche e delle attività svolte dalle Commissioni parlamentari nella XVI legislatura, suddivise in Aree tematiche, a loro volta articolate per Temi e Approfondimenti. L'accesso è disponibile per Commissione ovvero per Area tematica.

È possibile produrre un **e-book** o un documento PDF stampabile:

- per ogni **Area**, contraddistinto dal numero progressivo assegnato a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/1, 1/2, etc.);
- per ogni **Commissione**, comprensivo delle Aree di competenza e contraddistinto dalla numerazione corrispondente a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/I, 1/II, etc.); tale versione non comprende gli Approfondimenti, disponibili nel sito ovvero nella versione per Aree.

Per le funzionalità avanzate di navigazione ipertestuale è possibile accedere a questo documento via web all'indirizzo <http://www.camera.it/temiap/t/leg17.temi16.area-22.pdf> o utilizzando il QR code presente sulla copertina.

Per aggiornamenti sulla documentazione parlamentare è possibile seguire l'account twitter @CD_lavoro

Servizio responsabile:

Servizio Studi
0667603410 / 0667603403 - st_segreteria@camera.it

Hanno partecipato alla produzione della documentazione i seguenti Servizi e Uffici:

Servizio Bilancio dello Stato
0667602174 / 066760-9455 - bs_segreteria@camera.it

Servizio Biblioteca
0667602278 - bib_segreteria@camera.it

Segreteria Generale - Ufficio Rapporti con l'Unione europea
0667602145 - cdrue@camera.it

Alla realizzazione ha collaborato altresì il Servizio Studi del Senato della Repubblica
0667062451 - studi1@senato.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Indice

Occupazione, lavoro e professioni	1
Ammortizzatori sociali	5
<i>Ammortizzatori sociali in deroga</i>	8
<i>Nuova disciplina degli ammortizzatori sociali</i>	15
<i>Ulteriori strumenti di tutela del reddito</i>	24
Apprendistato	30
<i>Apprendistato: quadro normativo</i>	33
Assunzioni obbligatorie	37
<i>Collocamento dei disabili: quadro normativo</i>	39
Il "collegato lavoro" (legge 183/2010)	42
La riforma del mercato del lavoro	45
<i>Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro</i>	47
<i>Lavoro a progetto (co.co.pro.)</i>	48
La contrattazione collettiva	51
<i>Indagine conoscitiva su relazioni industriali e contrattazione collettiva</i>	54
La tassazione delle persone fisiche (IRPEF)	55
<i>Il rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali</i>	61
Lavoro a termine	72
<i>Lavoro a tempo determinato: quadro normativo</i>	75
Lavoro accessorio	79
<i>Lavoro accessorio: quadro normativo</i>	82
Le iniziative UE sull'occupazione	86

Licenziamenti individuali	88
<i>Il contrasto al fenomeno delle dimissioni in bianco</i>	91
<i>Impugnazione dei licenziamenti individuali</i>	94
Pari opportunità	96
<i>La legge sul riequilibrio della rappresentanze di genere negli enti locali</i>	101
Professioni regolamentate	104
<i>DPR 137/2012 - Il regolamento sugli ordinamenti professionali</i>	111
<i>L'attuazione della direttiva servizi</i>	125
<i>L. 247/2012 - Riforma professione forense</i>	129
<i>La riforma delle professioni: dalla legge al regolamento di delegificazione</i>	143
<i>Professioni non regolamentate</i>	150
Sicurezza sui luoghi di lavoro	152
<i>Indagine conoscitiva su lavoro nero e caporalato</i>	155
<i>Tutela contro gli infortuni e le malattie professionali - Quadro normativo</i>	157
<i>Tutela della salute e della sicurezza sul lavoro - Quadro normativo</i>	164

Occupazione, lavoro e professioni

In materia di lavoro il legislatore è intervenuto a più riprese e, in alcuni casi, con provvedimenti ad ampio spettro (come nel caso del c.d. **collegato lavoro**) e con finalità di riforma strutturale di importanti istituti (come con la legge di **riforma del mercato del lavoro**, che ha rivisto le forme contrattuali flessibili, la flessibilità in uscita e il sistema degli ammortizzatori sociali).

Nella prima parte della legislatura gli interventi sono in buona misura riconducibili all'esigenza di affrontare le conseguenze occupazionali della crisi economica internazionale.

Per quanto concerne le misure di **sostegno al reddito**, il Governo, dopo aver accantonato l'ipotesi di una riforma complessiva del sistema degli **ammortizzatori sociali** (che avrebbe potuto utilizzare un'ampia delega ereditata dalla precedente legislatura, i cui termini erano stati nel frattempo riaperti) è intervenuto con una serie di decreti-legge incidenti su istituti di sostegno al reddito vigenti, con l'obiettivo di prorogarne la fruibilità oltre i limiti temporali previsti e di estenderne il campo di applicazione a settore esclusi (**ammortizzatori "in deroga"**).

Un grande sforzo è stato rivolto, quindi, al reperimento delle ingenti risorse necessarie a dare copertura finanziaria ai nuovi interventi, cui si è provveduto attraverso un'attività di intensa collaborazione tra livelli istituzionali, che ha consentito di convogliare sull'"emergenza" degli ammortizzatori sociali in deroga risorse di competenza comunitaria, statale e regionale.

In tale contesto particolare rilevanza assumono l'**Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009**, con il quale sono stati reperiti 8 miliardi di euro e l'Accordo Stato-Regioni del 20 aprile 2011, che ha prorogato gli interventi al biennio 2011-2012.

Per quanto attiene alla **contrattazione collettiva** e al **sistema delle relazioni industriali** (oggetto di un'ampia ed articolata **indagine conoscitiva** della XI Commissione della Camera dei deputati, conclusasi con un documento ove si delineano le possibili linee evolutive dello storico Protocollo tra Governo e parti sociali del luglio 1993), partendo dall'esigenza di superare la tradizionale configurazione centralistica del sistema (ritenuto non più idoneo alle esigenze di un'economia aperta e in rapida evoluzione), le politiche legislative sono state indirizzate a una complessiva ridefinizione del sistema dei rapporti tra legge e fonti contrattuali, valorizzando il ruolo delle fonti pattizie (in molti casi peraltro facendo salvo l'intervento suppletivo della fonte pubblica) e, in particolare, della contrattazione di secondo livello (c.d. contrattazione di prossimità).

Tale indirizzo ha trovato attuazione attraverso l'importante filone normativo della **tassazione agevolata dei contratti di produttività**, introdotta nel 2008 (originariamente in via transitoria e con carattere sperimentale) con l'obiettivo di legare crescenti componenti dei redditi da lavoro dipendente (nel solo settore privato) all'andamento economico delle imprese e agli incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa realizzati a livello aziendale (o territoriale). Il beneficio fiscale, consistente nell'applicazione sulle remunerazioni oggetto di agevolazione di una **imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali in misura pari al 10%**, è stato prorogato, di anno in anno (sebbene secondo parametri e soglie di reddito diverse, che ne hanno in alcuni anni depotenziato gli effetti) fino al 2014.

In tale contesto l'intervento normativo di maggiore portata è tuttavia rappresentato dall'

articolo 8 del D.L. 138/2011 che (andando per certi versi oltre quanto definito in materia, poco prima dell'entrata in vigore della norma, dalle parti sociali con l'**Accordo interconfederale del 28 giugno 2011**) ha posto le basi per un mutamento strutturale del sistema di relazioni sindacali nel nostro Paese. Ribaltando il tradizionale rapporto tra fonti in ambito lavoristico (legge - contratto collettivo nazionale - contratti aziendali), tale norma ha infatti configurato la possibilità di stipulare **intese a livello aziendale** (o territoriale), sottoscritte dai sindacati più rappresentativi o dalle rappresentanze sindacali operanti in azienda, con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati, anche **in deroga ai contratti collettivi nazionali e a norme di legge**.

Per quanto concerne la **sicurezza sui luoghi di lavoro** , la materia ha trovato compiuta sistemazione attraverso l'esercizio di un'ampia delega ereditata dalla precedente (XV) legislatura. L'esigenza di riformare e razionalizzare la normativa di settore, anche al fine di tradurre nell'ordinamento interno una disciplina comunitaria in continua evoluzione, ha tratto spinta dal crescente allarme sociale generato dal fenomeno degli infortuni sul lavoro. Il nuovo quadro normativo definisce un innovativo sistema di prevenzione e sicurezza a livello aziendale, basato sulla partecipazione attiva, con ruoli e responsabilità diverse, di una serie di soggetti chiamati a collaborare con l'obiettivo comune di pervenire alla definizione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre. Dopo l'attuazione della delega in avvio di legislatura, l'impianto normativo che ne è scaturito è stato oggetto di successive messe a punto (anche alla luce dell'esperienza applicativa nel frattempo emersa) con appositi e circoscritti interventi correttivi, principalmente volti ad alleggerire il carico burocratico per le imprese (soprattutto di minori dimensioni), contrastare la pratica dei ribassi d'asta nell'ambito delle gare di appalto realizzati attraverso una riduzione delle spese per la sicurezza, adeguare l'apparato sanzionatorio, prevenire i rischi derivanti dal rinvenimento di **ordigni bellici inesplosi** nei cantieri interessati da attività di scavo. Nell'ambito del processo di accorpamento e razionalizzazione del sistema degli enti pubblici nazionali si è provveduto, invece, all'**accorpamento di ISPESL e IPSEMA all'interno dell'INAIL**, configurando un polo amministrativo unitario della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Un momento centrale dell'azione politica del Governo (Berlusconi) in materia di lavoro è costituito dall'esame parlamentare del **collegato lavoro** (disegno di legge governativo collegato alla manovra di finanza pubblica 2009-2013). Nel più generale quadro delle politiche volte a deflazionare il contenzioso giudiziale, il provvedimento reca una disposizione che consente l'apposizione di **clausole compromissorie all'interno dei contratti individuali di lavoro**, con le quali le parti si impegnano a devolvere ad un arbitro, chiamato a decidere secondo equità, le future controversie aventi ad oggetto il rapporto di lavoro. L'ampiezza dell'ambito applicativo della norma, che nel suo testo originario si estendeva fino alle controversie relative al recesso dal contratto, suscitava un ampio (e, in alcune circostanze, aspro) dibattito tra le forze politiche e sociali, alcune delle quali vedevano in tale misura il tentativo di aggirare le tutele apprestate dalla legge a favore del lavoratore in caso di **licenziamento illegittimo** . Dopo un lungo esame parlamentare e il rinvio della legge alle Camere da parte del Presidente della Repubblica, la portata innovativa della norma è stata significativamente circoscritta, escludendo in particolare che possano essere devolute ad arbitri le controversie relative alla risoluzione del rapporto di lavoro.

L'importanza del provvedimento si collega, poi, al conferimento al Governo di alcune ampie deleghe (in materia di ammortizzatori sociali, lavori usuranti, apprendistato, occupazione femminile, enti vigilati), alcune delle quali peraltro non esercitate. In particolare, l'attuazione della delega sull'**apprendistato** (e il successivo intervento della legge di riforma del mercato del lavoro) ha portato ad un'ampia riforma dell'istituto (al quale entrambi i Governi succedutisi nell'ambito della legislatura hanno guardato come a un fondamentale volano di ripresa occupazionale, che tuttavia non sembra ancora esprimere appieno le proprie

potenzialità), che ruota attorno alla semplificazione e all'unificazione della regolamentazione normativa, economica e previdenziale del contratto (applicabile a tutti i settori pubblici e privati), a un più sostanziale coinvolgimento delle parti sociali (attraverso il rinvio, per molti profili, alla disciplina di derivazione contrattuale) e all'incremento numerico degli apprendisti occupabili da uno stesso datore di lavoro.

Altre misure di rilievo contenute nel **“collegato” lavoro** riguardano la conciliazione nell'ambito delle **controversie di lavoro** (non più obbligatoria), il contrasto del lavoro sommerso (con un inasprimento delle sanzioni), la **certificazione dei contratti di lavoro** (che viene rafforzata ed estesa, anche al fine di circoscrivere la discrezionalità giudiziale), i **termini di impugnazione dei licenziamenti** (notevolmente ridotti), la mobilità del personale pubblico.

Con l'aggravarsi della crisi occupazionale e l'entrata in carica del nuovo Governo (Monti), riprende slancio (anche a seguito dei solleciti di autorevoli istituzioni internazionali) il dibattito sull'esigenza di un intervento di modernizzazione del mercato del lavoro, che da un lato contrasti fenomeni di precarizzazione (soprattutto giovanile), dall'altro garantisca la flessibilità (anche in uscita) richiesta dai processi produttivi di una economia aperta alla globalizzazione, il tutto all'interno di un rinnovato e più inclusivo quadro di strumenti di sostegno del reddito in caso di disoccupazione.

La parte terminale della legislatura è quindi contrassegnata dalla discussione e dalla approvazione (nonché dalla successiva manutenzione, attraverso puntuali e circoscritti interventi normativi) della **L. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro**, che interviene sulle forme contrattuali flessibili, sulle conseguenze del licenziamento illegittimo (con la modifica dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori) e sugli ammortizzatori sociali (con l'introduzione dell'ASpl).

Nell'ambito di una **razionalizzazione delle tipologie contrattuali esistenti**, la legge configura il contratto a tempo indeterminato quale contratto prevalente, disincentivando il ricorso ai contratti a tempo determinato. Si delinea l'apprendistato quale contratto tipico per l'accesso al mercato del lavoro (nonché per l'instaurazione di rapporti a tempo indeterminato), ampliandone le possibilità di utilizzo (si innalza il rapporto tra apprendisti e lavoratori qualificati dall'attuale 1/1 a 3/2) e valorizzandone il ruolo formativo. Si procede verso una redistribuzione delle **tutele dell'impiego**, da un lato contrastando l'uso improprio degli elementi di flessibilità relativi a talune tipologie contrattuali, dall'altro adeguando la disciplina dei licenziamenti (collettivi ed individuali). Con riferimento ai licenziamenti individuali, in particolare, si interviene operando importanti **modifiche all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori** (che reca la cd. tutela reale, consistente nella reintegrazione nel posto di lavoro). Più specificamente, lasciando inalterata la disciplina dei licenziamenti discriminatori (ove si applica sempre la reintegrazione), si modifica il regime dei licenziamenti disciplinari (mancanza di giustificato motivo soggettivo) e dei licenziamenti economici (mancanza di giustificato motivo oggettivo): queste ultime due fattispecie presentano un regime sanzionatorio differenziato a seconda della gravità dei casi in cui sia accertata l'illegittimità del licenziamento, il quale si concretizza nella reintegrazione (casi più gravi) o nel pagamento di un'indennità risarcitoria (casi meno gravi). Infine, si introduce uno specifico rito per le controversie giudiziali aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti.

La legge opera, poi, un'ampia revisione degli **strumenti di tutela del reddito**, attraverso la creazione di un unico ammortizzatore sociale (Aspi – Assicurazione sociale per l'impiego) in cui confluiscono l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione.

Infine, la legge introduce strumenti volti al rafforzamento delle **politiche attive del lavoro** e del ruolo dei servizi per l'impiego, nonché incentivi per accrescere la **partecipazione delle donne al mercato del lavoro** e per il sostegno dei **lavoratori anziani**.

Per quanto riguarda le **professioni**, si ricorda, in primo luogo, che le **professioni ordinistiche** sono state interessate da un'organica opera di **delegificazione**, nel segno della liberalizzazione del settore. Sul punto si rinvia all'area tematica Diritto e Giustizia . Inoltre, per la prima volta, il Parlamento ha dettato una **disciplina organica delle professioni non regolamentate** , diffuse in particolare nel settore dei servizi, che non necessitano di alcuna iscrizione ad un ordine o collegio professionale per poter essere esercitate.

Ammortizzatori sociali

Con l'aggravarsi della crisi finanziaria ed economica sono stati realizzati una serie di interventi volti a fronteggiare l'emergenza occupazionale, in primo luogo attraverso il finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali. In tale contesto particolare rilevanza assumono l'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009, con il quale sono stati reperiti 8 miliardi di euro e l'Accordo Stato-Regioni del 20 aprile 2011, che ha prorogato gli interventi al biennio 2011-2012. Da ultimo, con la legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro, la materia degli strumenti di sostegno al reddito è stata complessivamente ridefinita.

Nella prima fase della legislatura l'attività legislativa è stata caratterizzata dal progressivo ampliamento delle misure di sostegno al reddito già previste per le situazioni di crisi aziendale e da un'estensione del campo di applicazione degli ammortizzatori sociali, al fine di affrontare le crisi produttive e i problemi occupazionali che hanno investito numerosi settori produttivi. In particolare, al reperimento delle ingenti risorse necessarie a dare copertura finanziaria agli interventi si è provveduto attraverso un'attività di intensa collaborazione tra livelli istituzionali, che ha consentito di convogliare sull' "emergenza" degli ammortizzatori sociali in deroga risorse di competenza comunitaria, statale e regionale.

L'accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009

Un primo fondamentale passaggio è costituito dall'**Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009** sancito nella riunione della **Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009**, con cui sono stati destinati 8 miliardi di euro, nel biennio 2009-2010, per azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro. L'intervento, rivolto ai lavoratori destinatari degli ammortizzatori sociali "in deroga", è connotato da un contributo nazionale, impiegato per il pagamento dei contributi figurativi e per la parte maggioritaria del sostegno al reddito, e da un contributo regionale, a valere sui programmi regionali FSE, impiegato per azioni formative o di politica attiva governata dalla Regione. In particolare, gli stanziamenti sono stati ripartiti tra un intervento statale, per una somma di 5.350 milioni di euro, e contributi regionali, pari a 2.650 milioni di euro, a valere sui programmi regionali del Fondo Sociale Europeo (FSE). Le risorse statali sono state coperte:

- in parte attraverso precedenti stanziamenti di sostegno al reddito e all'occupazione (circa 1.400 milioni derivanti dalle disposizioni di cui all'**articolo 2, comma 35, della L. 203/2008** e dall'**articolo 19 del D.L. 185/2008**);
- in parte (3.950 milioni di euro) tramite le assegnazioni del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), sia per la quota nazionale, sia, ai sensi dell'**articolo 6-quater del D.L. 112/2008**, convertito dalla **L. 133/2008**, per la quota a favore delle amministrazioni centrali e regionali, nel limite dell'ammontare delle risorse che entro la data del 31 maggio 2008 non sono state impegnate o programmate nell'ambito di accordi di programma quadro (APQ).

L'**intesa** sullo schema di accordo per l'utilizzo del FSE è stata raggiunta **l'8 aprile 2009**.

L'accordo Stato-Regioni del 20 aprile 2011

Successivamente, con l'**Accordo Stato-Regioni del 20 aprile 2011** è stata disposta la proroga, per il biennio 2011-2012, del precedente Accordo del 12 febbraio 2009 (in vigore per il biennio 2009-2010). L'accordo si arricchisce anche di una sezione specifica dedicata alle misure di politica attiva per un più rapido e mirato ricollocamento dei lavoratori e per evitare il formarsi di bacini di disoccupazione di lunga durata. Viene confermata ed estesa al

2011-2012 l'**intesa** del 17 febbraio 2010 sulle linee guida per la formazione. L'Accordo conferma lo stanziamento previsto dalla legge di stabilità di 1 miliardo di euro per gli interventi a sostegno del reddito, a cui si aggiungono 600 milioni di residui del biennio 2009-2010. Le Regioni concorrono con la parte non utilizzata dello stanziamento di 2,2 miliardi di euro, fino al suo esaurimento. La proporzione di utilizzo delle risorse tra politiche passive e attive viene modificata da 70-30 a 60-40. L'Accordo, inoltre, prevede l'attribuzione di un ruolo precipuo ai Servizi per l'impiego nei processi di riqualificazione e di ricollocazione dei lavoratori; il ricorso ai Fondi Interprofessionali e agli enti bilaterali nelle politiche attive, nella formazione e nelle azioni di sostegno al reddito; misure per assicurare l'utilizzo più rigoroso degli strumenti di sostegno al reddito, al fine di evitare situazioni di cronica dipendenza ed usi impropri degli stessi; il sostegno offerto dalle risorse del Fondo sociale europeo (FSE).

Gli interventi normativi

Sul piano legislativo sono stati adottati, in successione, numerosi provvedimenti (in particolare, il **D.L. 185/2008**, il **D.L. 5/2009**, che ha tradotto normativamente l'Accordo Stato-regioni del 12 febbraio 2009, il **D.L. 78/2009**, la **L. 220/2010** e la **L. 183/2011**) con i quali sono stati realizzati, innanzitutto, una serie di interventi "in deroga" alla disciplina generale, attraverso specifici stanziamenti finalizzati alla proroga della durata dei trattamenti oltre i limiti temporali previsti e/o all'estensione del loro campo di applicazione (**ammortizzatori "in deroga"**). Altre misure hanno riguardato, in particolare, i collaboratori in regime di monocommittenza e i contratti di solidarietà.

Ai fini di un complessivo riordino della materia, l'**articolo 46, comma 1, lettera a), della L. 183/2010** (cd. "collegato lavoro"), aveva altresì disposto il rinnovo del termine per l'esercizio della delega finalizzata alla revisione della disciplina degli ammortizzatori sociali già contenuta nella **L. 247/2007** (articolo 1, comma 28), portandolo al **24 novembre 2012**; la delega tuttavia non è stata esercitata.

L'intera materia degli ammortizzatori sociali è stata quindi rivista dalla **L. 92/2012** (Riforma del mercato del lavoro) con la creazione di un nuovo ammortizzatore sociale (**l'ASpi - Assicurazione sociale per l'impiego**) in cui confluiscono l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione. Il nuovo ammortizzatore amplia il campo soggettivo dei beneficiari (attraverso l'estensione a categorie prima escluse, principalmente apprendisti) e i trattamenti, prevedendo una copertura assicurativa per i soggetti che entrano nella prima volta nel mercato del lavoro (principalmente giovani) e per i soggetti che registrano brevi esperienze di lavoro. La vigente disciplina della Cassa integrazione ordinaria (CIG) viene sostanzialmente confermata, mentre vengono modificate le norme relative alla Cassa integrazione straordinaria (CIGS). Si prevede, inoltre, la creazione di un nuovo strumento di sostegno del reddito per i lavoratori ultracinquantenni.

Infine, limitate modifiche alla **L. 92/2012** (in particolare, viene prorogato a tutto il 2014 il regime transitorio dell'indennità di mobilità) sono state successivamente introdotte dall'**articolo 46-bis del D.L. 83/2012**.

Approfondimenti

- [Ammortizzatori sociali in deroga](#)
- [Nuova disciplina degli ammortizzatori sociali](#)
- [Ulteriori strumenti di tutela del reddito](#)

Dossier pubblicati

- RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO - Legge 28 giugno 2012, n. 92 - Schede di lettura (10/07/2012)

Documenti e risorse web

- Accordo tra il Governo e le regioni del 12 febbraio 2009
- Intesa tra il Governo e le regioni dell'8 aprile 2009

Approfondimento: Ammortizzatori sociali in deroga

Introduzione

Nelle ultime legislature l'attività legislativa in materia di politiche del lavoro è stata caratterizzata dal progressivo **ampliamento delle misure di sostegno al reddito già previste per le situazioni di crisi aziendale e da un'estensione del campo di applicazione degli ammortizzatori sociali**, per affrontare le crisi produttive e i problemi occupazionali che hanno investito alcuni settori produttivi.

Questo processo **non ha però assunto una natura organica**, dal momento che l'intervento legislativo si è posto per lo più in rapporto di deroga rispetto alla disciplina dettata dalla **L. 223/1991**, con la quale si era tentato di ricondurre ad un quadro organico la normativa sugli interventi nelle situazioni di crisi aziendale (cassa integrazione guadagni straordinaria, mobilità): ci si è così orientati a prorogare la durata dei trattamenti oltre i limiti temporali ordinariamente previsti oppure ad estenderne il campo di applicazione, ricomprendendo situazioni che altrimenti sarebbero rimaste escluse.

Di seguito si fornisca una sintesi dei principali interventi realizzati, fino alla riforma del mercato del lavoro (**L. 92/2012**) che ha complessivamente ridefinito la materia.

Gli interventi nel 2008

L'**articolo 19 del D.L. 185/2008** ha disposto una serie di interventi in materia di ammortizzatori sociali, stabilendo, per quanto attiene alla **concessione di ammortizzatori sociali "in deroga"**:

- la **proroga dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale** già concessi ai sensi della disciplina temporanea di cui all'articolo 2, commi 521 e 522, della **L. 244/2007** (legge finanziaria per il 2008) nell'ambito delle risorse finanziarie destinate per il 2009 alla concessione di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale, nonché dei programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, definiti in specifiche intese stipulate in sede istituzionale territoriale entro il 20 maggio 2009 e recepite in accordi in sede governativa entro il 15 giugno 2009;
- la subordinazione del diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito previsto dalla legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali, alla **dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale**. In caso di rifiuto alla sottoscrizione della dichiarazione ovvero in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo, il lavoratore interessato perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro, fatti salvi i diritti già maturati;
- l'erogazione per i **lavoratori non destinatari dei trattamenti di mobilità**, di cui all'**articolo 7 della L. 223/1991**, in caso di licenziamento, di **un trattamento di ammontare equivalente** all'indennità di mobilità nell'ambito delle risorse finanziarie destinate per l'anno 2009 agli ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa;
- la concessione, in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali e, in ogni caso, non oltre il 31 dicembre 2009, di trattamenti di integrazione salariale straordinaria e di mobilità ai **dipendenti delle imprese esercenti attività commerciali con più di 50**

- dipendenti**, delle **agenzie di viaggio e turismo**, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti e delle **imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti**. I relativi oneri, entro un limite di spesa di 45 milioni di euro, sono a carico del Fondo per l'occupazione;
- la destinazione, in favore dei lavoratori interessati, di una quota di 12 milioni di euro, a carico del Fondo per l'occupazione, per la concessione, per l'anno 2009, di una **indennità, pari a un ventiseiesimo del trattamento massimo mensile d'integrazione salariale straordinaria** previsto dalle vigenti disposizioni, nonché la relativa contribuzione figurativa e gli assegni per il nucleo familiare relativamente ad ogni giornata di mancato avviamento al lavoro;
 - la proroga al 31 dicembre 2009 della **possibilità di iscrivere nelle liste di mobilità i lavoratori delle imprese con meno di 15 dipendenti licenziati per giustificato motivo oggettivo**, connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro. Il diritto all'iscrizione è riconosciuto ai soli fini dei benefici contributivi conseguenti all'eventuale rioccupazione, con esclusione dell'indennità di mobilità;
 - la proroga al 31 dicembre 2009 del termine entro il quale le imprese non rientranti nell'ambito ordinario di applicazione della disciplina dei **contratti di solidarietà** possono stipulare tali contratti, beneficiando di determinate agevolazioni, ai sensi dell'articolo 5, commi 5 e 8, del **D.L. 148/1993**. Riguardo all'applicazione della proroga viene autorizzata una spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2009, a valere sulle risorse del Fondo per l'occupazione;
 - si destinano 30 milioni di euro per il 2009, a carico del Fondo per l'occupazione, per le possibili **proroghe, da parte del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria per crisi aziendale**, nel caso di cessazione dell'attività dell'intera azienda, di un settore di attività, di uno o più stabilimenti o parte di essi. La proroga in esame può determinare l'allungamento della durata del trattamento (di norma prevista entro il limite di 12 mesi) fino a 24 mesi

Successivamente, la **L. 203/2008** (legge finanziaria per il 2009), all'articolo 2, commi 36-38, ha rinnovato, 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**. In particolare, è stata prevista l'erogazione, nel limite complessivo di spesa di **600 milioni di euro** a carico del Fondo per l'occupazione ed entro il **31 dicembre 2009**, dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale (anche senza soluzione di continuità), a specifiche condizioni, e cioè

- la concessione è subordinata alla realizzazione di **programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali**, anche con eventuale riferimento a particolari **settori produttivi e ad aree regionali**;
- tali programmi devono essere definiti con **specifiche intese stipulate in sede istituzionale territoriale entro il 20 maggio 2009**, successivamente recepite in accordi in sede governativa entro il 15 giugno 2009.

Infine, è stata prevista (comma 37), dal 1° gennaio 2009, la concessione, in deroga alla normativa vigente, dei trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, per una durata massima di 24 mesi, e di mobilità a favore del personale dipendente dalle **società di gestione aeroportuale** e dalle società derivate da queste ultime, con uno stanziamento massimo complessivo di 20 milioni di euro, a carico del Fondo per l'occupazione, a condizione che siano intervenuti specifici accordi in sede governativa, entro il 15 giugno 2009, di recepimento di intese stipulate in sede territoriale e inviate al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, entro il 20 maggio 2009. Oltre a ciò è stato stabilito l'obbligo, per le richiamate imprese, del pagamento, sempre a decorrere dal 1° gennaio

2009, dei contributi previsti in materia di CIGS e di mobilità.

Gli interventi nel 2009

L' **Accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009**, ed il **D.L. 5/2009**, sua traduzione normativa, hanno rappresentato un intervento congiunto tra Stato e Regioni per far fronte all'eccezionalità della crisi economica, che ha permesso di assemblare e sbloccare risorse per circa **8 miliardi di euro**. In particolare, l'**articolo 7-ter del D.L. 5/2009** ha recato le **misure urgenti a tutela dell'occupazione**, che hanno tradotto appunto sul piano normativo il richiamato Accordo.

Con il **D.L. 78/2009** è stato inoltre previsto (articolo 1):

- la facoltà, da parte delle aziende, di attivare programmi di **formazione** per i lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali, destinando gli stessi ad un'**attività produttiva finalizzata all'addestramento**, erogando nel contempo ai richiamati lavoratori una **retribuzione** pari alla differenza tra trattamento di sostegno al reddito e retribuzione (**commi 1-4**);
- la destinazione di nuove **risorse** per la **CIGS** in caso di **cessazione di attività** (**comma 5**);
- l'**aumento dell'integrazione salariale** per i lavoratori che riducono l'orario di lavoro a seguito della stipulazione di **contratti di solidarietà** difensivi (**comma 6**);
- l'introduzione di misure di sostegno per l'**attività imprenditoriale** posta in essere da lavoratori destinatari di trattamenti di sostegno al reddito (**commi 7-8-ter**).

Successivamente, l'**articolo 2, commi 136-140, della L. 191/2009** (legge finanziaria per il 2010) ha recato ulteriori disposizioni in materia di ammortizzatori sociali. In particolare, il **comma 136 ha prorogato per il 2010** alcuni **interventi di sostegno al reddito** già previsti, per il 2009, dall'articolo 19 del richiamato **D.L. 185/2008**. Si tratta delle seguenti disposizioni:

- **articolo 19, comma 10-bis**, che ha riconosciuto, a favore dei lavoratori non destinatari dell'indennità di mobilità ai sensi della normativa a regime (di cui all'**articolo 7 della L. 223/1991**), l'erogazione di un **trattamento di ammontare equivalente all'indennità di mobilità** nell'ambito delle risorse finanziarie destinate per l'anno 2009 agli ammortizzatori sociali in deroga alla vigente normativa. Per gli stessi lavoratori è stata prevista altresì l'applicazione della normativa di disoccupazione, di cui all'articolo 19, primo comma del R.D.L. 636/1939, esclusivamente per quanto concerne la contribuzione figurativa per i periodi previsti dall'**articolo 1, comma 25, della L. 247/2007**. Si ricorda che il trattamento, riconosciuto nel 2009 a favore dei lavoratori richiamati in caso di licenziamento, nel 2010 è stato invece riconosciuto **anche nell'ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro**;
- **articolo 19, comma 11**, il quale ha previsto che, in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali e, in ogni caso, non oltre il 31 dicembre 2009, siano concessi **trattamenti di integrazione salariale straordinaria e di mobilità** ai dipendenti delle imprese esercenti **attività commerciali** con più di 50 dipendenti, delle **agenzie di viaggio e turismo**, compresi gli **operatori turistici**, con più di 50 dipendenti e delle **imprese di vigilanza** con più di 15 dipendenti. I relativi oneri, entro un limite di spesa di **45 milioni di euro**, sono a carico del Fondo per l'occupazione;
- **articolo 19, comma 13**, con il quale è stata disposta la proroga al 31 dicembre 2009 della possibilità di **iscrivere nelle liste di mobilità** i lavoratori delle imprese con meno di 15 dipendenti licenziati per giustificato motivo oggettivo, connesso a riduzione,

trasformazione o cessazione di attività o di lavoro. Il diritto all'iscrizione è riconosciuto ai soli fini dei benefici contributivi conseguenti all'eventuale rioccupazione, con esclusione dell'indennità di mobilità;

- **articolo 19, comma 14**, che ha prorogato al 31 dicembre 2009 il termine entro il quale le imprese non rientranti nell'ambito ordinario di applicazione della disciplina dei **contratti di solidarietà** possono stipulare tali contratti, beneficiando di determinate agevolazioni, ai sensi dell'articolo 5, commi 5 e 8, del **D.L. 148/1993**. Il comma ha autorizzato una spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2009, a valere sulle risorse del Fondo per l'occupazione;
- **articolo 19, comma 15**, con il quale sono stati destinati **30 milioni di euro**, per il 2009, a carico del Fondo per l'occupazione, per le possibili proroghe, da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dei **trattamenti di integrazione salariale straordinaria per crisi aziendale**, nel caso di cessazione dell'attività dell'intera azienda, di un settore di attività, di uno o più stabilimenti o parte di essi. La proroga può determinare l'allungamento della durata del trattamento (di norma prevista entro il limite di 12 mesi) fino a **24 mesi**. In ogni caso, tale proroga era subordinata alla conclusione di uno specifico accordo in sede governativa e di un programma inteso alla ricollocazione dei lavoratori, nonché dell'accertamento, da parte del Ministero del lavoro, del concreto avvio, nei primi 12 mesi di trattamento, del piano di gestione delle eccedenze occupazionali;
- **articolo 19, comma 16, che ha attribuito per il 2009 a Italia Lavoro S.p.A. 13 milioni** di euro, a carico del Fondo per l'occupazione, come contributo per gli oneri di funzionamento e per i costi generali di struttura;
- **articolo 19 comma 12** (prorogato dal comma 137), che ha destinato, al fine di rendere più efficaci gli strumenti di sostegno al reddito in favore dei lavoratori interessati, una quota di 12 milioni di euro, a carico del Fondo per l'occupazione, alla concessione, per l'anno 2009, di **una indennità, pari a un ventiseiesimo** del trattamento massimo mensile d'integrazione salariale straordinaria previsto dalle vigenti disposizioni, nonché alla relativa contribuzione figurativa e gli assegni per il nucleo familiare per ogni giornata di mancato avviamento al lavoro;

In particolare, il **comma 138** ha dettato norme sugli ammortizzatori sociali in deroga, al fine di consentire l'intervento in settori scoperti dalla normativa vigente e di prorogare per l'anno 2010 gli interventi in deroga già disposti per il 2009. In primo luogo, per l'anno 2010, è stata disposta la facoltà, per il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di disporre, nei limiti delle risorse di cui al successivo comma 140[2], sulla base di specifici accordi governativi per periodi non superiori a 12 mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di CIG, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali. In secondo luogo, si prevede che nell'ambito delle risorse finanziarie destinate per il 2010 agli interventi in deroga, i trattamenti in deroga già previsti per il 2009 (di cui all'**articolo 2, comma 36, della L. 203/2008** e all'**articolo 19, comma 9, del D.L. 185/2008**) fossero prorogati al 2010, con la riduzione del 10% nel caso di prima proroga, del 30% nel caso di seconda proroga e del 40% nel caso di proroghe successive. Nel caso di proroghe successive alla seconda, i trattamenti sono erogati esclusivamente nel caso di frequenza di specifici programmi di reimpiego, anche miranti alla riqualificazione professionale, organizzati dalla regione.

Il **comma 139**, infine, ha riprodotto testualmente le disposizioni contenute nell'**articolo 7-ter, comma 6, del D.L. 5/2009**, che ha esteso ai lavoratori destinatari della CIG e della mobilità in deroga l'applicazione dei requisiti richiesti per l'accesso ai trattamenti a regime.

Gli interventi nel 2010

L'**articolo 1, commi 30-32, della L. 220/2010** (legge di stabilità per il 2011), ha disposto ulteriori interventi in deroga.

In particolare, il comma 30 ha previsto la concessione, per il 2011, di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche senza soluzione di continuità e con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali. Gli interventi vengono disposti, nel limite di specifiche risorse, in deroga alla normativa vigente, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi.

La norma ha disposto, poi, la proroga dei trattamenti concessi ai sensi dell'**articolo 2, comma 138, della L. 191/2009**, sempre sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi. Tale proroga avviene nell'ambito delle risorse finanziarie destinate alla concessione, in deroga alla normativa vigente, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale. Come accennato, la misura di tali trattamenti viene ridotta progressivamente del 10% nel caso di prima proroga, del 30% nel caso di seconda proroga e del 40% nel caso di proroghe successive. In tali casi l'erogazione avviene esclusivamente sulla base della frequenza di specifici programmi di reimpiego, anche miranti alla riqualificazione professionale, organizzati dalla regione.

Il comma 31, al fine di garantire criteri omogenei di accesso a tutte le forme di integrazione del reddito, prevede l'applicazione ai lavoratori destinatari della cassa integrazione guadagni in deroga e della mobilità in deroga, rispettivamente, dell'**articolo 8, comma 3, del D.L. 86/1988** e dell'articolo 16, comma 1, della **L. 223/1991**.

Viene poi modificato l'**articolo 7-ter del D.L. 5/2009**:

1. al comma 3 viene prorogata al 2011 l'autorizzazione all'INPS, concessa in via sperimentale (per gli anni 2009-2010), ad anticipare i trattamenti di integrazione salariale in deroga con richiesta di pagamento diretto sulla base della domanda corredata dagli accordi conclusi dalle parti sociali e dell'elenco dei beneficiari, conformi agli accordi quadro regionali ed entro gli specifici limiti di spesa previsti;
2. al comma 7 viene prorogata all'anno 2011 l'erogazione, da parte dell'INPS, di un incentivo per i datori di lavoro, le cui aziende non siano interessate da trattamenti di CIGS, che assumano lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali in deroga, che siano stati licenziati o sospesi da imprese non rientranti nella disciplina della **L. 223/1991**, a seguito della cessazione, parziale o totale, dell'attività o per intervento di procedura concorsuale.

Infine, il comma 32 ha prorogato anche per il 2011 alcuni interventi di sostegno al reddito già previsti, per il 2009, dall'**articolo 19 del D.L. 185/2008**, e già prorogati, per il 2010, dall'articolo 2, commi 136 e 137, della legge finanziaria per il 2010 (**L. 191/2009**), in precedenza richiamati.

Gli interventi nel 2011

L'**articolo 33, commi 21-25, della L. 183/2011** (legge di stabilità per il 2012) ha disciplinato la concessione dei cd. ammortizzatori sociali in deroga, nonché la proroga, per il 2012, di

specifici interventi di tutela del reddito.

In particolare:

- è stato previsto, in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali ed in attuazione dell' **Intesa Stato-Regioni del 20 aprile 2011** , la concessione, per l'anno 2012, di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche senza soluzione di continuità e con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali. Gli interventi vengono disposti, nel limite delle risorse indicate al successivo comma 24, con provvedimento del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in deroga alla normativa vigente, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi. Viene inoltre disposta la proroga dei trattamenti concessi ai sensi dell'**articolo 2, comma 130, della L. 220/2010**, sempre sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tale proroga avviene nell'ambito delle risorse finanziarie destinate alla concessione, in deroga alla normativa vigente, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale;
- è stato disposta, al fine di garantire criteri omogenei di accesso a tutte le forme di integrazione del reddito, l'applicazione ai lavoratori destinatari della cassa integrazione guadagni in deroga e della mobilità in deroga, rispettivamente, dell'**articolo 8 comma 3, del D.L. 86/1988** e dell'articolo 16, comma 1, della **L. 223/1991**;
- modificando l'**articolo 7-ter del D.L. 5/2009**, viene in primo luogo prorogata al 2012 l'autorizzazione all'INPS, concessa in via sperimentale (per gli anni 2009-2011), ad anticipare i trattamenti di integrazione salariale in deroga con richiesta di pagamento diretto sulla base della domanda corredata dagli accordi conclusi dalle parti sociali e dell'elenco dei beneficiari, conformi agli accordi quadro regionali ed entro gli specifici limiti di spesa previsti. Oltre a ciò, viene prorogata al 2012 l'erogazione, da parte dell'INPS, di un incentivo per i **datori di lavoro**, le cui aziende non siano interessate da trattamenti di CIGS, **che assumano lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali in deroga**, che siano stati licenziati o sospesi da imprese non rientranti nella disciplina della legge 223/1991, a seguito della cessazione, parziale o totale, dell'attività o per intervento di procedura concorsuale;
- sono stati prorogati anche per il 2011 alcuni interventi di sostegno al reddito già previsti, per il 2009, dall'**articolo 19 del D.L. 185/2008**, e già prorogati, per il 2011, dall'articolo 1, comma 32, della richiamata legge di stabilità 2011 (**L. 220/2010**).

Gli interventi nel 2012

La **L. 92/2012, di riforma del mercato del lavoro, all'articolo 2, commi 64-67**, consente, per il **periodo transitorio 2013-2016**, prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina degli ammortizzatori prevista a partire dal 2017, la concessione di ammortizzatori sociali in deroga, in termini analoghi a quelli posti, per gli anni precedenti, da numerose disposizioni transitorie.

In particolare si prevede, al fine di garantire la graduale transizione verso il regime delineato dalla riforma degli ammortizzatori sociali nel provvedimento in esame, assicurando la gestione delle situazioni derivanti dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi del Paese, che per gli **anni 2013-2016** il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, possa disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per **periodi non superiori a dodici mesi**, in deroga alla normativa

vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di **integrazione salariale e di mobilità**.

Tali trattamenti sono concessi, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali, nei limiti delle risorse finanziarie a tal fine destinate nell'ambito del **Fondo sociale per occupazione e formazione**, di cui all'**articolo 18, comma 1, lettera a), del D.L. 185/2008**, incrementato di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014, 700 milioni di euro per il 2015 e 400 milioni di euro per il 2016.

Allo stesso tempo, si prevede la **proroga**, nell'ambito delle risorse finanziarie destinate alla concessione, in deroga alla normativa vigente, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, dei **trattamenti concessi ai sensi dell'articolo 33, comma 21, della L. 183/2011**, nonché ai sensi del precedente comma. Anche in questo caso, tali trattamenti possono essere prorogati sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

In ogni caso, la misura dei trattamenti di cui al periodo precedente è ridotta:

- del 10 per cento nel caso di prima proroga;
- del 30 per cento nel caso di seconda proroga;
- del 40 per cento nel caso di proroghe successive.

I trattamenti di sostegno del reddito, nel caso di proroghe successive alla seconda, possono essere erogati esclusivamente nel caso di frequenza di specifici programmi di reimpiego, anche miranti alla riqualificazione professionale. Tali corsi possono essere organizzati da più soggetti.

Inoltre, si dispone l'**applicazione**, al fine di garantire criteri omogenei di accesso a tutte le forme di integrazione del reddito, delle disposizioni di cui all'**articolo 8, comma 3, del D.L. 86/1988** e di cui all'**articolo 16, comma 1, della L. 223/1991**, anche ai lavoratori destinatari dei trattamenti di integrazione salariale in deroga e di mobilità in deroga.

Da ultimo, è intervenuto in materia l'**articolo 1, commi 253-255 della L. 228/2012**, che in primo luogo ha previsto la possibilità di finanziare gli ammortizzatori sociali in deroga nelle Regioni, in relazione a misure di politica attiva e ad azioni innovative e sperimentali di tutela dell'occupazione, attraverso la riprogrammazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007/2013 oggetto del Piano di Azione e Coesione. Oltre a ciò, è stato incrementato il Fondo sociale per l'occupazione e formazione di 200 milioni di euro per il 2013, in considerazione del perdurare della crisi occupazionale e dell'esigenza di assicurare adeguate risorse per gli interventi di ammortizzatori sociali in deroga a tutela del reddito dei lavoratori, in una logica di condivisione solidale fra istituzioni centrali, territoriali e parti sociali, in aggiunta a quanto previsto dall'**articolo 2, comma 65, della L. 92/2012**. E' stato infine previsto il monitoraggio sull'andamento dei richiamati ammortizzatori, e nel caso in cui entro il 30 aprile 2013 le risorse siano considerate insufficienti, è stata prevista la facoltà, con specifico decreto interministeriale, di riassegnazione al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione delle risorse derivanti dal 50% dell'aumento contributivo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria dello 0,30% (di cui all'**articolo 25, quarto comma, della L. 845/1978**).

Approfondimento: Nuova disciplina degli ammortizzatori sociali

Le novità della legge 92/2012

Nell'ambito di una revisione complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali, la **L. 92/2012** di riforma del mercato del lavoro, ha istituito dal 1° gennaio 2013 un nuovo istituto, l'**Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASPI)**, che si concretizza nell'erogazione di un'indennità mensile ai lavoratori dipendenti del settore privato, compresi gli apprendisti ed i soci di cooperative di lavoro. Il nuovo ammortizzatore amplia sia il campo soggettivo dei beneficiari, sia i trattamenti, attraverso l'estensione a categorie prima escluse (principalmente apprendisti) e la copertura assicurativa per i soggetti che entrano nella prima volta nel mercato del lavoro (principalmente giovani) e per i soggetti che registrano brevi esperienze di lavoro.

Allo stesso tempo, viene istituito un'ulteriore istituto di sostegno del reddito, denominato **mini-ASPI**, volto ad assicurare, dal 1° gennaio 2013, i lavoratori che non abbiano i requisiti per la fruizione dell'ASPI. La mini-ASPI va a sostituire l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, condizionandola alla presenza e permanenza dello stato di disoccupazione, e può essere concessa in presenza di almeno 13 settimane di contribuzione di attività lavorativa negli ultimi 12 mesi, e consiste in un'indennità di pari importo dell'ASPI.

Contestualmente viene disciplinata una **fase transitoria**, in attesa dell'entrata a regime dell'ASPI (prevista a decorrere dal 2017), per i nuovi eventi di disoccupazione involontaria determinatisi a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2015. In particolare, vengono stabilite le prestazioni (quantificate in mesi) erogate ai soggetti interessati dagli eventi di disoccupazione in relazione alla loro età anagrafica, prevedendo che la durata di tali trattamenti aumenti in misura proporzionale all'età dei beneficiari (distinguendo tra soggetti la cui età anagrafica sia inferiore a 50 anni; sia pari o superiore a 50 anni ma inferiore a 55 anni; infine, sia pari o superiore a 55 anni).

Infine, si provvede ad istituire **fondi di solidarietà bilaterali** per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale (ordinaria o straordinaria), al fine di assicurare ai lavoratori interessati una tutela nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

L'ASpl

L'ASpl si applica a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti e i soci lavoratori di cooperativa che abbiano stabilito, con la propria adesione o successivamente all'instaurazione del rapporto associativo, un rapporto di lavoro in forma subordinata. Vengono invece esclusi dall'applicazione i dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni di cui all'**articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001**. Rientrano quindi nell'ambito dell'applicazione dell'ASPI i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto di lavoro a tempo non indeterminato, per i quali trovava applicazione, nella disciplina previgente, l'indennità ordinaria di disoccupazione.

L'istituto, inoltre, non si applica nei confronti degli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato.

L'ASpl viene corrisposta ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e che siano in stato di disoccupazione (cioè soggetti privi di lavoro, che siano immediatamente disponibili allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti) e possano far valere almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione.

Sono esclusi dalla fruizione i lavoratori che siano cessati dal rapporto di lavoro per dimissioni o per risoluzione consensuale del rapporto, fatti salvi specifici casi.

L'importo dell'ASpl è rapportato alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi due anni, comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33.

In ogni caso, l'indennità mensile erogata viene rapportata alla retribuzione mensile ed è pari al 75% nei casi in cui la retribuzione mensile sia pari o inferiore nel 2013 all'importo di 1.180 euro mensili, annualmente rivalutato sulla base della variazione annuale dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente. Nel caso in cui la retribuzione mensile sia superiore a 1.180 euro mensili: in tal caso, l'indennità è pari al 75% del predetto importo più un ulteriore incremento pari al 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e il predetto importo.

In ogni caso, l'indennità mensile non può superare l'importo mensile massimo pari all'100% della retribuzione che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate nel caso di integrazione salariale straordinaria.

All'ASpl non si applica il prelievo contributivo del 5,84% per gli apprendisti, di cui all'[articolo 26 della legge 41/1986](#) (legge finanziaria per il 1986).

E' inoltre prevista una riduzione dell'importo erogato, pari al 15%, dopo i primi sei mesi di fruizione, nonché un'ulteriore decurtazione del 15% dopo il dodicesimo mese di fruizione.

Durante i periodi di fruizione dell'ASpl, sono riconosciuti i contributi figurativi, nella misura settimanale pari alla media delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali degli ultimi due anni. I contributi figurativi sono utili ai fini del diritto e della misura dei trattamenti pensionistici ma non sono utili ai fini del conseguimento del diritto nei casi in cui la normativa richieda il computo della sola contribuzione effettivamente versata.

A decorrere dal 1° gennaio 2016 e in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla predetta data, è stato disposto che l'ASpl venga corrisposta:

- per i lavoratori di età inferiore a 55 anni, per un periodo massimo di dodici mesi, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nei dodici mesi precedenti, anche in relazione alla mini-ASpl;
- per i lavoratori di età pari o superiore ai 55 anni, l'indennità è corrisposta per un periodo massimo di diciotto mesi, nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi due anni, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nei precedenti diciotto mesi.

L'ASpl può essere liquidata a decorrere dall'ottavo giorno successivo alla data di cessazione dell'ultimo rapporto di lavoro, ovvero dal giorno successivo a quello in cui sia stata presentata la domanda.

La liquidazione dell'indennità avviene, a pena di decadenza, dietro presentazione, da parte

dei lavoratori aventi diritto di un'apposita domanda, da inviare all'INPS esclusivamente in via telematica, entro due mesi dalla data di spettanza del trattamento. La fruizione dell'indennità è comunque condizionata alla permanenza dello stato di disoccupazione. L'erogazione dell'ASPI, infatti, può essere sospesa nei confronti dei soggetti assicurati con contratto di lavoro subordinato in caso di nuova occupazione. Nei casi di sospensione i periodi di contribuzione legati al nuovo rapporto di lavoro possono essere fatti valere ai fini di un nuovo trattamento nell'ambito dell'ASpl o della mini-ASpl.

Particolari obblighi sono a carico del soggetto fruitore nel caso in cui svolga un'attività lavorativa in forma autonoma, dalla quale derivi un reddito inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione

E' infine prevista, in via sperimentale per il triennio 2013-2015, la facoltà, per il lavoratore avente diritto alla corresponsione dell'ASpl, di richiedere la liquidazione degli importi del trattamento pari al numero di mensilità non ancora percepite, nel caso in cui lo stesso intraprenda un'attività di lavoro autonomo, ovvero per avviare un'attività in forma di auto impresa o di micro impresa, o per associarsi in cooperativa. Tale possibilità è riconosciuta nel limite massimo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015.

Ai sensi dei commi 40 e 41 dell'articolo 2, si decade dalla fruizione dell'ASPI in seguito alla perdita dello stato di disoccupazione, per l'inizio di un'attività in forma autonoma senza che il lavoratore effettui la comunicazione all'INPS del reddito anno che si presume di avere dall'attività stessa, per il raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nonché per l'acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità, sempre che il lavoratore non opti per l'indennità erogata dall'ASPI. La decadenza si realizza dal momento in cui si verifica l'evento che la determina, con obbligo di restituzione dell'indennità che eventualmente si sia continuato a percepire.

L'**articolo 2, comma 36, della L. 92/2012** prevede inoltre che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, per gli apprendisti l'applicazione delle norme sulla previdenza e assistenza sociale obbligatoria venga estesa anche all'ASPI.

Inoltre, l'aliquota contributiva di finanziamento dell'ASPI non ha effetto nei confronti delle agevolazioni che rimandano, per l'identificazione dell'aliquota applicabile, alla contribuzione nella misura prevista per gli apprendisti.

Infine, l'ASpl viene aggiunta alle tipologie di assicurazioni spettanti ai lavoratori soci di società cooperative di lavoro.

Per quanto attiene al contenzioso, l'**articolo 2, comma 42, della L. 92/2012** individua nel comitato provinciale dell'INPS l'organo chiamato a decidere in via definitiva i ricorsi avverso i provvedimenti dell'INPS concernenti anche le prestazioni dell'ASPI, mentre il successivo comma 43 prevede che il comitato amministratore della gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti possa decidere, in merito all'ASpl, in unica istanza sui ricorsi in materia di contributi dovuti alla gestione. Trovano altresì applicazione le disposizioni concernenti il termine per ricorrere al comitato (90 giorni dalla data dell'atto impugnato), trascorso il quale si può adire l'autorità giudiziaria.

Successivamente, il legislatore è tornato sulla materia con il **D.L. 83/2012**, che in particolare ha prorogato al 2014 il regime transitorio del trattamento di mobilità in attesa dell'ASpl e con la legge di stabilità per il 2013 (**articolo 1, comma 250, della L. 228/2012**) in relazione all'applicazione delle norme già operanti in materia di indennità di disoccupazione ordinaria non agricola per le prestazioni liquidate dall'ASpl per quanto non previsto dalla stessa **L. 92/2012**, nonché alla riduzione dell'erogazione del massimale ASpl (41% in luogo del 50%)

in caso di interruzione dell'attività lavorativa.

La mini-ASpl

L'**articolo 2, comma 20, della L. 92/2012** ha introdotto, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2013, a favore di tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti e i soci lavoratori di cooperativa che abbiano stabilito, con la propria adesione o successivamente all'instaurazione del rapporto associativo, un rapporto di lavoro in forma subordinata, a condizione di aver versato almeno 13 settimane di contribuzione di attività lavorativa negli ultimi dodici mesi, attività per la quale siano stati versati o siano dovuti i contributi per l'assicurazione obbligatoria, il diritto alla fruizione di una specifica indennità, di importo pari a quello dell'ASpl, denominata mini-ASpl.

La mini-ASpl è corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno, detratti i periodi di indennità eventualmente fruiti nel periodo.

La mini-ASpl sostituisce l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, con riferimento ai periodi lavorativi del 2012, nelle prestazioni liquidate a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Alla mini-ASpl si applicano le disposizioni relative all'ASpl per quanto attiene all'individuazione dello stato di disoccupazione ed all'importo e alle modalità di calcolo, alle procedure per l'erogazione e alla sospensione.

Allo stesso tempo alla mini-ASpl si applicano i casi di esclusione previsti per l'ASpl (operai agricoli, a tempo indeterminato e determinato, dipendenti delle pubbliche amministrazioni a tempo indeterminato, lavoratori che siano cessati dal rapporto di lavoro per dimissioni o per risoluzione consensuale del rapporto, salvo specifici casi).

Inoltre, analogamente a quanto previsto per l'ASpl, è prevista la sospensione d'ufficio dell'erogazione della mini-ASpl sulla base delle comunicazioni obbligatorie di cui all'**articolo 9-bis, comma 2, del D.L. 510/1996** in caso di nuova occupazione del soggetto assicurato con contratto di lavoro subordinato, fino ad un massimo di cinque giorni. Al termine del periodo di sospensione l'indennità riprende a decorrere dal momento in cui era rimasta sospesa.

I casi di decadenza sono identici a quelli relativi all'ASpl.

Finanziamento ASpl e mini-ASpl

Le modalità di contribuzione per il finanziamento del nuovo sistema di indennità (ASpl e mini-ASpl), in sostituzione delle aliquote oggi a carico dei datori di lavoro per gli strumenti di sostegno del reddito che verranno sostituiti a regime, sono definite dall'articolo 2, commi da 25 a 39, della **L. 92/2012**.

In particolare, si dispone l'applicazione di un'aliquota (pari all'1,31%) per i lavoratori a tempo indeterminato, nonché di un contributo addizionale (a carico del datore di lavoro), per ogni rapporto di lavoro subordinato diverso da quello a tempo indeterminato, pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, fatte salve specifiche eccezioni.

Inoltre, si prevede un ulteriore contributo, analogo al contributo stabilito per l'indennità di mobilità, a carico del datore di lavoro, in tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per causa diversa dalle dimissioni, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Inoltre, si stabilisce che, con effetto sui periodi contributivi maturati a decorrere dal 1° gennaio 2013, al finanziamento dell'ASpl e della mini-ASpl concorrono i contributi integrativi dovuti per i salariati fissi e i giornalieri di campagna, Ad ogni modo continuano a trovare applicazione, in relazione ai contributi richiamati in precedenza, le eventuali riduzioni derivanti dai provvedimenti di riduzione del costo del lavoro operate dall'[articolo 120 della L. 388/2000](#) (legge finanziaria per il 2001), e dall'[articolo 1, comma 361, della L. 266/2005](#) (legge finanziaria per il 2006), nonché le misure compensative di cui all'[articolo 8 del D.L. 203/2005](#), relativo alla disciplina relativa alle forme di compensazione per i datori di lavoro che conferiscono il TFR maturando alle forme pensionistiche complementari.

E' altresì prevista una decurtazione del contributo a favore dei lavoratori per i quali i contributi richiamati in precedenza non trovavano applicazione, e in particolare per i soci lavoratori delle cooperative di cui al [D.P.R. 602/1970](#). La decurtazione è pari alla quota di riduzione di cui all'articolo 120 della legge finanziaria per il 2001 e all'articolo 1, comma 361, della legge finanziaria per il 2006, che non sia stata ancora applicata a causa della mancata capienza delle aliquote vigenti alla data di entrata in vigore delle citate leggi finanziarie.

In particolare, è stato previsto un allineamento alla nuova aliquota ASpl, con incrementi annui pari allo 0,26% per il periodo 2013-2016 e allo 0,27% per l'anno 2017, nel caso in cui ai lavoratori di cui al periodo precedente le richiamate quote di riduzione siano state già applicate.

L'allineamento è subordinato all'adozione annuale del decreto di rideterminazione delle aliquote previsto dall'ultimo periodo del presente comma, in assenza del quale le disposizioni transitorie richiamate successivamente non trovano applicazione.

Contestualmente, si prevede l'allineamento graduale, con incrementi pari allo 0,06% annuo, dell'aliquota del contributo destinato al finanziamento dei Fondi interprofessionali per la formazione continua. Allo stesso tempo, si prevede, a decorrere dal 2013 e fino al pieno allineamento alla nuova aliquota ASpl, la rideterminazione annuale delle prestazioni relative all'importo e alle modalità di calcolo dell'ASpl e della mini-ASpl, in funzione dell'aliquota effettiva di contribuzione.

Per quanto attiene ai contributi da versare, accennati in precedenza, con effetto sui periodi contributivi di cui al precedente comma 1, ai rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato si applica un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, fatte salve specifiche esclusioni.

Tale contributo addizionale non si applica:

1. ai lavoratori assunti a termine in sostituzione di lavoratori assenti;
2. ai lavoratori assunti a termine per lo svolgimento delle attività stagionali di cui al [D.P.R. 1525/1963](#). E' stato inoltre previsto che il contributo addizionale non si applichi anche, per i periodi contributivi maturati dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2015, alle attività definite dagli avvisi comuni e dai contratti collettivi nazionali stipulati entro il 31 dicembre 2011 dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative.

In caso di trasformazione del contratto in contratto a tempo indeterminato, è prevista la

restituzione al datore di lavoro del contributo, nei limiti delle ultime sei mensilità, successivamente al decorso del periodo di prova. La restituzione avviene anche qualora il datore di lavoro assuma il lavoratore con contratto di lavoro a tempo indeterminato entro il termine di sei mesi dalla cessazione del precedente contratto a termine. In tale ultimo caso, la restituzione avviene detraendo dalle mensilità spettanti un numero di mensilità ragguagliato al periodo trascorso dalla cessazione del precedente rapporto di lavoro a termine.

E' altresì previsto un contributo di licenziamento, erogabile in tutti i casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato (sono inclusi anche i rapporti di apprendistato) appunto per cause diverse dalle dimissioni, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, a carico del datore di lavoro.

Il contributo è pari al 50% del trattamento mensile iniziale dell'ASPI per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni (sono quindi compresi i periodi di lavoro a termine). Nel computo dell'anzianità aziendale sono compresi i periodi di lavoro con contratto diverso da quello a tempo determinato, se il rapporto è proseguito senza soluzione di continuità o se comunque si è dato luogo alla restituzione di cui al precedente comma.

Il contributo è dovuto anche per le interruzioni dei rapporti di apprendistato diverse dalle dimissioni o dal recesso del lavoratore, ivi incluso il recesso del datore di lavoro. Lo stesso contributo, invece, non è dovuto, fino al 31 dicembre 2016, nei casi in cui sia dovuto il contributo dovuto dal datore di lavoro per ogni lavoratore messo in mobilità,

Il contributo di licenziamento non è inoltre dovuto, per il periodo 2013-2015, nei seguenti casi:

a) licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro, in attuazione di clausole sociali che garantiscano la continuità occupazionale prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;

b) interruzione di rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel settore delle costruzioni edili, per completamento delle attività e chiusura del cantiere.

Infine, il contributo di licenziamento è moltiplicato per tre volte, a decorrere dal 1° gennaio 2017, nei casi di licenziamento collettivo in cui la dichiarazione di eccedenza del personale non abbia formato oggetto di accordo sindacale.

I Fondi di solidarietà

L'articolo 3, commi 4-13, della **L. 92/2012** istituisce i **fondi di solidarietà bilaterali** per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale (ordinaria o straordinaria), al fine di assicurare ai lavoratori interessati una tutela nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

I commi da 14 a 18 dell'articolo 3 introducono un modello di costituzione dei **fondi di solidarietà alternativo** a quello dei fondi di solidarietà bilaterali previsto in precedenza.

Inoltre, è riconosciuta, in via sperimentale per il periodo 2013-2015, l'erogazione dell'ASpl

(per un periodo massimo di 90 giorni da computare in un biennio mobile) ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso di specifici requisiti, a condizione che ci sia un intervento integrativo da parte dei fondi bilaterali disciplinati dall'articolo medesimo (o dei fondi di solidarietà bilaterali) pari almeno alla misura del 20% dell'indennità stessa

L'articolo 3, commi 19-21, infine, prevede l'istituzione di un **fondo di solidarietà residuale**, per i settori in cui non siano stati attivati, entro il 31 marzo 2013, i fondi di solidarietà bilaterali.

In particolare, si stabilisce l'obbligo, al fine di assicurare la definizione, entro l'anno 2013, di un sistema inteso ad assicurare adeguate forme di sostegno per i lavoratori dei diversi comparti, per le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, di stipulare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della **L. 92/2012** (e cioè il 18 gennaio 2013), specifici accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali (di seguito fondi) per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale. Tali fondi hanno lo scopo di assicurare ai lavoratori una tutela, in costanza di rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

Tali fondi devono essere **costituiti presso l'INPS**, con apposito decreto ministeriale, **entro i successivi tre mesi**. Tali fondi **non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'INPS**; inoltre gli **oneri di amministrazione** di ciascun fondo **sono determinati** secondo i criteri definiti dal regolamento di contabilità dell'INPS.

E' possibile apportare, con le medesime modalità richiamate in precedenza, modifiche agli atti istitutivi di ciascun fondo. In particolare, la norma prevede che le modifiche aventi ad oggetto la disciplina delle prestazioni o la misura delle aliquote siano adottate con decreto direttoriale dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, sulla base di una proposta del comitato amministratore cui è demandata la gestione di ciascun fondo.

I decreti di costituzione dei fondi presso l'INPS determinano sulla base degli accordi, anche l'ambito di applicazione dei fondi stessi, con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica dei datori di lavoro ed alla classe di ampiezza dei datori di lavoro. Il superamento dell'eventuale soglia dimensionale fissata per la partecipazione al fondo si verifica mensilmente con riferimento alla media del semestre precedente.

L'istituzione dei fondi è obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupino mediamente più di 15 dipendenti. Le prestazioni e i relativi obblighi contributivi non si applicano al personale dirigente se non espressamente previsto.

I fondi possono perseguire ulteriori finalità in aggiunta a quelle espressamente individuate in precedenza, quali assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, integrativa rispetto all'ASPI; prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi 5 anni; nonché contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea.

Per tali finalità, i fondi possono essere istituiti, con le medesime modalità richiamate per l'istituzione obbligatoria, anche in relazione a settori e classi di ampiezza già coperti dalla

normativa in materia di integrazioni salariali. Per le imprese nei confronti delle quali trova applicazione la disciplina in materia di mobilità, gli accordi e contratti collettivi con le modalità di cui al comma 1 possono prevedere che il fondo di solidarietà sia finanziato, a decorrere dal 1° gennaio 2017, con un'aliquota contributiva pari allo 0,30% delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali.

E' inoltre prevista, come accennato in precedenza, la facoltà, per le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, **nei settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale**, nei quali siano operanti consolidati sistemi di bilateralità nonché in considerazione delle peculiari esigenze dei predetti settori (quale quello dell'artigianato) **di adeguare, in alternativa** alla procedura in precedenza richiamata, le **fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali** alla legge (entro il 18 gennaio 2013). L'adeguamento deve in ogni caso prevedere misure intese ad assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate.

E' demandata agli accordi e ai contratti collettivi, per le finalità in precedenza richiamate, la definizione: di un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria di finanziamento non inferiore allo 0,20%; delle tipologie di prestazioni in funzione delle disponibilità del fondo di solidarietà bilaterale; dell'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione, ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni, anche in considerazione degli andamenti del relativo settore in relazione anche a quello più generale dell'economia, nonché l'esigenza dell'equilibrio finanziario del fondo medesimo; della possibilità di far confluire al fondo di solidarietà quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale; di criteri e requisiti per la gestione dei fondi.

E' inoltre demandata ad un apposito decreto la determinazione di specifici parametri relativi ai fondi, quali i requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi, i criteri e requisiti per la contabilità dei fondi, nonché le modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla loro corretta gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni (anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei).

Inoltre, viene riconosciuta, **in via sperimentale per il periodo 2013-2015** l'erogazione dell'**ASPI** ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali che siano in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 2, commi 4-5, **a condizione** che ci sia un **intervento integrativo** pari almeno alla misura del **20%** dell'indennità stessa a carico dei fondi bilaterali di cui ai commi in esame, ovvero a carico dei fondi di solidarietà bilaterali. La durata massima del trattamento, in ogni caso, non può superare novanta giornate da computare in un biennio mobile. Il trattamento è riconosciuto nel limite delle risorse **non superiore a 20 milioni di euro annui per il periodo 2013-2015**.

Infine, si prevede l'obbligo, per i settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai 15 dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, di istituire un **fondo di solidarietà residuale**, nel caso in cui in tali settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali non siano stipulati, entro il 31 marzo 2013, accordi collettivi volti all'attivazione di fondi di solidarietà bilaterali. Tale fondo è istituito, con decreto non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e ad esso contribuiscono i datori di lavoro dei settori identificati.

Il fondo di solidarietà residuale, finanziato con i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori dei settori coperti, secondo le aliquote definite con gli stessi decreti di istituzione dei fondi di solidarietà bilaterali e del fondo residuale stesso, deve comunque garantire le stesse

prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali, per una durata non superiore a un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile, in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa in materia di cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria

Alla gestione di tale fondo provvede un apposito comitato amministratore, avente gli stessi compiti del comitato amministratore dei fondi di solidarietà bilaterali.

Per quanto attiene ai **criteri di ripartizione dei contributi di finanziamento** dei fondi di solidarietà bilaterali e del fondo di solidarietà residuale, viene prevista la contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura di 2/3 e a carico dei lavoratori nella misura di 1/3. Sono altresì previsti specifici contributi addizionali a carico del datore di lavoro in caso di erogazione degli assegni ordinari e straordinari di sostegno al reddito da parte dei fondi stessi, da calcolarsi in relazione alla misura delle prestazioni erogate.

La **disciplina finanziaria** dei fondi prevede, in particolare, l'obbligo del pareggio di pareggio; la impossibilità di erogare prestazioni in carenza di disponibilità finanziarie; l'obbligo di presentare bilanci di previsione a 8 anni basati sullo scenario macroeconomico definito dal Ministero dell'economia e delle finanze. Viene inoltre prevista la possibilità di modificare il regolamento del fondo in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota, anche in corso d'anno, con decreto direttoriale interministeriale, sulla base di una proposta del comitato amministratore. E' prevista, infine, la possibilità di adeguamento dell'aliquota in caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio ovvero di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare.

Le **prestazioni erogate dai fondi di solidarietà bilaterali** consistono, in primo luogo, in un assegno ordinario di importo pari alla integrazione salariale, di durata non superiore a 1/8 delle ore complessivamente lavorabili nell'ambito di un biennio (mobile), in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di CIG e CIGS. Sono altresì stabilite ulteriori tipologie di prestazione che possono essere erogate dai fondi, quali prestazioni integrative (per importi o durate) rispetto all'ASPI; assegni straordinari di sostegno al reddito in favore di lavoratori che raggiungono i requisiti per il pensionamento nei successivi cinque anni e che siano interessati da processi di agevolazione all'esodo. Infine, alla gestione dei fondi di solidarietà bilaterali provvede un **comitato amministratore** per ciascun fondo.

Approfondimento: Ulteriori strumenti di tutela del reddito

Di seguito sono riportati alcuni istituti di sostegno del reddito ulteriori agli ammortizzatori sociali più noti cui si è fatto ricorso nella XVI Legislatura.

Contratti di solidarietà

Per contratti di solidarietà difensivi si intendono quelli collettivi aziendali, stipulati tra imprese industriali e le rappresentanze sindacali, che, a norma dell'**articolo 1 del D.L. 726/1984**, stabiliscano una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale. In relazione a tale riduzione d'orario, di cui sia stata accertata la finalizzazione da parte dell'Ufficio regionale del lavoro, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali concede il trattamento d'integrazione salariale il cui ammontare è determinato in una specifica misura percentuale del trattamento retributivo perso a séguito della riduzione d'orario.

La richiamata percentuale, stabilita originariamente al 60% dall'**articolo 6, comma 3, del D.L. 510/1996**, è stata successivamente elevata all'80% del trattamento perso a séguito della riduzione dell'orario, in via sperimentale per il biennio 2009-2010, dall'**articolo 1, comma 6, del D.L. 78/2009**, e prorogata da diversi provvedimenti, fino ad essere, da ultimo, protratta per tutto il 2013 dall'articolo 1, comma 256, della legge di stabilità per il 2013 (**L. 228/2012**).

Sempre in materia di contratti solidarietà si rammenta l'**articolo 19, comma 14, del D.L. 185/2008**, con il quale è stato prorogato al 31 dicembre 2009 il termine entro il quale le imprese non rientranti nell'ambito ordinario di applicazione della disciplina dei richiamati contratti potevano stipulare tali contratti, beneficiando di determinate agevolazioni, ai sensi dell'articolo 5, commi 5 e 8, del **D.L. 148/1993**. Successivamente posticipato di anno in anno, da ultimo tale termine è stato prorogato per il 2013 dall'**articolo 1, comma 405, della L. 228/2012**.

Un ulteriore intervento si è avuto con l'**articolo 7-ter, comma 9, del D.L. 5/2009**, con il quale è stato stabilito che le imprese stipulanti contratti di solidarietà non possano concludere tale operazione solamente al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale derivanti da licenziamenti collettivi ai sensi dell'**articolo 24 della L. 223/1991**, bensì anche al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo.

Sono inoltre definiti contratti di solidarietà espansivi (disciplinati dall'**articolo 2 del D.L. 726/1984**) gli accordi collettivi che prevedono una riduzione stabile dell'orario di lavoro e della retribuzione dei dipendenti contestualmente all'effettuazione di nuove assunzioni al fine di incrementare l'organico. Le nuove assunzioni devono essere a tempo indeterminato, e non devono causare una riduzione della percentuale della manodopera femminile rispetto a quella maschile, oppure di quest'ultima qualora risulti inferiore. Il datore di lavoro che stipula tali contratti può ottenere, alternativamente, specifiche agevolazioni, consistenti nell'erogazione di un contributo, per ogni mensilità corrisposta ai nuovi assunti, pari a determinate percentuali per determinati periodi temporali (rispettivamente 15% per i primi 12 mesi, 10% dal 13° al 24° mese e 5% dal 25° al 30° mese). Nel caso in cui i neo assunti abbiano un'età compresa tra i 15 e i 29 anni, il contributo sarà pari alla misura prevista per gli apprendisti in aziende con più di 9 dipendenti (10%).

Istituto sperimentale per i lavoratori a progetto

Con l'**articolo 19, comma 2, del D.L. 185/2008** è stato introdotto, in via sperimentale per il triennio 2009-2011 (successivamente prorogato al 31 dicembre 2012 dall'**articolo 6, comma 1, del D.L. 216/2011**), nei limiti di specifiche risorse, il riconoscimento di una somma liquidata in un'unica soluzione pari al 10% del reddito (aumentato al 20% dall'**articolo 7-ter, comma 8, del D.L. 5/2009**, che ha contestualmente introdotto il comma 2-bis allo stesso articolo 19) percepito l'anno precedente, ai lavoratori a progetto - ad esclusione dei soggetti titolari di redditi di lavoro autonomo di cui all'articolo 53 del TUIR - possessori dei seguenti requisiti:

- operare in regime di monocommittenza;
- conseguimento, nell'anno precedente al periodo di riferimento, di un reddito superiore a 5.000 euro e pari o inferiore al minimale di reddito di cui all'**articolo 1, comma 3, della L. 233/1990**, nonché accreditamento presso la predetta Gestione separata nell'anno precedente di un numero di mensilità non inferiore a tre;
- accreditamento, nell'anno di riferimento, presso la predetta Gestione separata, di un numero di mensilità non inferiore a tre;
- non risultino accreditati nell'anno precedente almeno due mesi presso la richiamata Gestione separata.

Successivamente, con l'**articolo 2, comma 130, della L. 191/2009** (legge finanziaria per il 2010) sono stati ampliati i requisiti e la misura dell'istituto sperimentale in precedenza richiamato.

In particolare, è stata incrementata la misura dell'intervento in un'unica soluzione per i richiamati soggetti, in via sperimentale per il biennio 2010-2011, con una percentuale pari al 30% del reddito percepito l'anno precedente e comunque non superiore a 4.000 euro, nei limiti di 200 milioni di euro annui.

Inoltre sono stati introdotti, in aggiunta a quelli in precedenza richiamati, nuovi requisiti ai fini della fruizione dell'istituto. In particolare, i soggetti fruitori:

- devono aver conseguito un reddito lordo nell'anno precedente non superiore a 20.000 euro e inferiore a 5.000 euro;
- devono aver accreditato nell'anno di riferimento almeno una mensilità nella Gestione separata;
- devono risultare senza contratto di lavoro da almeno due mesi.

Lo stesso comma 130, infine, ha salvaguardato i requisiti di accesso e la misura del trattamento vigenti alla data del 31 dicembre 2009 per coloro che abbiano maturato il diritto entro tale data.

Successivamente, l'**articolo 6, comma 1, del D.L. 216/2011** (cd. proroga termini) ha prorogato al 2012 tale istituto.

Da ultimo, l'**articolo 2, commi 51-56, della L. 92/2012**, di riforma del mercato del lavoro, ha disposto, disciplina, **a decorrere dal 2013**, una specifica **indennità una tantum** per i collaboratori coordinati e continuativi in regime di monocommittenza, iscritti in via esclusiva alla gestione pensionistica INPS separata e non titolari anche di reddito di lavoro autonomo, in

quanto esclusi dall'ambito di applicazione dell'ASPI

In particolare, si prevede, nei limiti delle risorse di cui all'**articolo 19, comma 1, del D.L. 185/2008**, l'**erogazione di un'indennità ai lavoratori a progetto**, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata presso l'INPS di cui all'**articolo 2, comma 26, della L. 335/1995**, con esclusione di specifici soggetti, a condizione che vengano soddisfatti congiuntamente i seguenti presupposti:

- abbiano **operato**, nel corso dell'**anno precedente**, in regime di **monocommittenza**;
- abbiano conseguito **l'anno precedente un reddito lordo complessivo soggetto a imposizione fiscale non superiore al limite di 20.000 euro**, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati intervenuta l'anno precedente;
- con riguardo all'anno di riferimento **sia accreditato**, presso la predetta Gestione separata presso l'INPS, un **numero di mensilità non inferiore a uno**;
- abbiano avuto un **periodo di disoccupazione** ai sensi dell'**articolo 1, comma 2, lettera c), del D.Lgs. 181/2000** (cioè soggetti privi di lavoro che siano immediatamente disponibili allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa), **ininterrotta di almeno due mesi nell'anno precedente**;
- risultino **accreditate nell'anno precedente almeno quattro mensilità** presso la predetta Gestione separata INPS.

L'indennità è pari a una somma del **5% del minimale annuo di reddito** di cui all'**articolo 1, comma 3, della L. 233/1990**, moltiplicato per il minor numero tra le mensilità accreditate l'anno precedente e quelle non coperte da contribuzione.

Tale somma viene **liquidata in un'unica soluzione** se di importo **pari o inferiore a 1.000 euro**, ovvero **in importi mensili di importo pari o inferiore a 1.000 euro se superiore**.

Per i soggetti che abbiano **maturato** il diritto alla fruizione dell'indennità previgente entro la data del **31 dicembre 2011** ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del richiamato **D.L. 185/2008**, restano fermi i **requisiti di accesso e la misura del trattamento vigenti entro la medesima data**.

Infine, **in via transitoria per il triennio 2013-2015**:

- a) il **requisito minimo** di almeno quattro mensilità di contribuzione nell'anno precedente alla gestione separata INPS, **ai fini della fruizione** dell'indennità *una tantum*, è **ridotto a tre mesi**;
- b) l'indennità viene **elevata dal 5% al 7% del minimale annuo di reddito** richiamato in precedenza;
- c) vengono **integrate le risorse finanziarie** a copertura della concessione della richiamata indennità nella misura di **60 milioni** annui di euro per il citato triennio a valere, per l'anno **2013**, sulla dotazione del Fondo per gli interventi urgenti ed indifferibili di cui all'**articolo 7-quinquies, comma 1, del D.L. 5/2009**, come integrato dall'**articolo 33, comma 1, della L. 183/2011** e, per gli anni **2014 e 2015**, sull'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne di cui all'**articolo 24, comma 27, del D.L. 201/2011**

Trattamento sperimentale integrativo per gli apprendisti

Tale nuovo trattamento, introdotto dall'**articolo 19, comma 1, lettera c), del D.L. 185/2008** in via sperimentale per il triennio 2009-2011 (successivamente prorogato al 31 dicembre 2012 dall'**articolo 6, comma 1, del D.L. 216/2011**) e subordinatamente a un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, opera in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento ed è pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista alla data di entrata in vigore del **D.L. 185/2008** (29 novembre 2008) e con almeno tre mesi di servizio presso l'azienda interessata da trattamento, per una durata massima di novanta giornate nell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendista.

Il successivo comma 1-*bis* dello stesso articolo 19 ha individuato una specifica procedura al fine della fruizione dei richiamati istituti da parte delle categorie di lavoratori individuati in precedenza.

In particolare, si prevede l'obbligo di comunicazione, da parte del datore di lavoro (con apposita dichiarazione da inviare ai centri per l'impiego e alla sede dell'INPS territorialmente competente) della sospensione della attività lavorativa nonché delle relative motivazioni e dei nominativi dei lavoratori interessati.

L'efficacia di tale istituto sperimentale, con un limite di spesa pari a 12 milioni di euro, è stata **prorogata al 2012** dall'**articolo 6, comma 1, del D.L. 216/2011**

Programmi di formazione per lavoratori destinatari di ammortizzatori

L'articolo 1, commi 1-4-*bis* del **D.L. 78/2009** ha previsto la facoltà, da parte delle aziende, di attivare programmi di formazione per i lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali, destinando gli stessi ad un'attività produttiva finalizzata all'addestramento, erogando nel contempo ai richiamati lavoratori una retribuzione pari alla differenza tra trattamento di sostegno al reddito e retribuzione.

Più specificamente, si prevede, da parte dell'impresa di appartenenza, la possibilità di utilizzare, in via sperimentale per il biennio 2009-2010, i lavoratori destinatari di trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, in progetti di formazione o riqualificazione che possono includere attività produttiva connessa all'apprendimento.

Al lavoratore spetta un trattamento economico, erogato dai datori di lavoro, pari alla differenza tra il trattamento di sostegno al reddito e la retribuzione.

L'inserimento del lavoratore nelle attività formative può avvenire sulla base di uno specifico accordo stipulato in sede di Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, stipulato dalle medesime parti sociali che sottoscrivono l'accordo relativo agli ammortizzatori.

Incentivi per inizio di attività di impresa

L'articolo 1, commi da 7 a 8-*ter*, del **D.L. 78/2009** ha introdotto particolari benefici per i lavoratori destinatari di trattamenti di sostegno al reddito che intraprendano attività di impresa, lavoro autonomo o si associno in cooperativa.

Più specificamente, è stata disposta l'erogazione dell'**incentivo per i datori di lavoro** introdotto dal **comma 7 dell'articolo 7-ter del D.L. 5/2009** (si tratta di un incentivo per i datori di lavoro, le cui aziende non siano interessate da trattamenti di CIGS, che assumano lavoratori destinatari, per il 2009-2010, di ammortizzatori sociali in deroga, che siano stati licenziati o sospesi da imprese non rientranti nella disciplina della L. 223/1991 a seguito della cessazione, parziale o totale, dell'attività o per intervento di procedura concorsuale, a favore di aziende che assumano lavoratori destinatari, per il 2009-2010, di ammortizzatori sociali in deroga, che siano stati licenziati o sospesi da specifiche imprese, erogato, su richiesta, anche al lavoratore destinatario del trattamento di sostegno al reddito, a condizione che il medesimo intraprenda un'attività di lavoro autonomo, avvii un'attività auto-imprenditoriale o una micro impresa o si associ in cooperativa.

Tale beneficio è cumulabile con le provvidenze per il credito alla cooperazione di cui all'**articolo 17 della L. 49/1985**.

L'incentivo è pari all'indennità spettante al lavoratore, nel limite di spesa autorizzato e escludendo quanto dovuto per contributi figurativi, per il numero di mensilità di trattamento non erogate.

Si prevede l'obbligo, per il lavoratore che sia titolare di trattamenti di cassa integrazione in deroga, o in caso di sospensione di lavoro ai sensi dell'**articolo 19, comma 1, del D.L. 185/2008**, di presentare le dimissioni dall'impresa di appartenenza nel periodo tra l'ammissione al beneficio e dell'erogazione del medesimo.

Il successivo comma 8 ha disposto, in via sperimentale per il biennio 2009-2010, la liquidazione, su richiesta, a favore di determinate categorie di lavoratori, del trattamento di integrazione salariale straordinaria per un numero di mensilità pari a quelle deliberate non ancora percepite.

I lavoratori interessati sono quelli già percettori del trattamento di cassa integrazione guadagni ordinaria o straordinaria.

Lo stesso comma ha stabilito, in caso di crisi aziendale a seguito di cessazione totale o parziale dell'impresa, di procedura concorsuale o comunque nei casi in cui il lavoratore sospeso sia stato dichiarato in esubero strutturale, la liquidazione, nel caso in cui il medesimo lavoratore abbia diritto, ai sensi dell'**articolo 16, comma 1, della L. 223/1991**, all'indennità di mobilità, del trattamento di mobilità per 12 mesi al massimo.

Come per l'incentivo di cui al comma 7, la liquidazione viene erogata a condizione che il lavoratore intraprenda una attività di lavoro autonomo, per l'avviamento di attività autoimprenditoriale o di micro impresa o per associarsi in cooperativa in conformità alle norme vigenti

Anche in questo caso, per poter fruire dei richiamati benefici, sussiste l'obbligo di dimissioni da parte del lavoratore dall'impresa di appartenenza nel periodo tra l'ammissione al beneficio e l'erogazione del medesimo.

Anche tale beneficio è cumulabile con le provvidenze per il credito alla cooperazione di cui all'**articolo 17 della L. 49/1985**.

Inoltre, il comma 8-*bis* ha demandato ad un apposito decreto interministeriale le modalità e le condizioni per l'applicazione di quanto previsto dai commi 7 e 8.

Infine, il comma 8-*ter*, al fine di rendere efficiente e flessibile l'utilizzo delle risorse

complessive destinate ad interventi per gli ammortizzatori sociali per il 2009, ha previsto che l'ulteriore somma di 100 milioni di euro previsti dall'**articolo 19, comma 2-bis, del D.L. 185/2008**, per l'istituto sperimentale di tutela del reddito per i lavoratori a progetto in possesso di determinati requisiti, possa essere, alternativamente rispetto a quanto disposto dallo stesso comma 2-bis, destinata parzialmente o totalmente, previo specifico versamento all'entrata del bilancio dello Stato, ad incrementare per il 2009 le risorse del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, istituito dall'**articolo 18, comma 1, lettera a), del D.L. 185/2008**.

Apprendistato

Il decreto-legge 112/2008 ha dapprima introdotto norme volte a promuovere il ricorso all'apprendistato professionalizzante e all'apprendistato finalizzato all'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. Un'ampia delega per la riforma dell'intera disciplina dell'istituto è stata conferita dall'articolo 46 della legge 183/2010 (Collegato lavoro), attuata con il decreto legislativo 167/2011, su cui è successivamente intervenuta la legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro.

Il decreto-legge 112/2008

L'**articolo 23 del D.L. 112/2008**, convertito dalla **L. 133/2008**, ha disposto che la durata del contratto di **apprendistato professionalizzante**, prevista nei contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale, non possa essere superiore a sei anni, eliminando in tal modo il precedente limite minimo di durata di due anni.

Inoltre, in caso di **formazione esclusivamente aziendale**, i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero agli enti bilaterali.

Nell'apprendistato per **l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione** vengono compresi i dottorati di ricerca tra i soggetti, di età tra i diciotto anni e i ventinove anni, che possono essere assunti con contratto di apprendistato per il conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, di titoli di studio universitari e della alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore.

Infine, in caso di assenza di regolamentazioni regionali, l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le università e le altre istituzioni formative.

La riforma dell'istituto (decreto legislativo 167/2011)

La **L. 183/2010** (cd. "**collegato lavoro**") ha riaperto (articolo 46) il termine per l'esercizio della delega volta al riordino della disciplina dell'apprendistato (delega già contenuta nella **L. 247/2007** e non esercitata a causa della scadenza della legislatura).

Con una disposizione immediatamente precettiva, invece, è stato previsto che **l'obbligo di istruzione si intende assolto anche nei percorsi di apprendistato** per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione (articolo 48, comma 8).

In attuazione della delega è stato adottato il **D.Lgs. 14 settembre 2011, n. 167**. Il provvedimento definisce l'apprendistato come un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani, ribadendo l'articolazione dell'istituto in tre diverse tipologie contrattuali (che vengono peraltro ridenominate). Tra i principali elementi di novità vi è, innanzitutto, l'unificazione della regolamentazione normativa, economica e previdenziale del contratto (applicabile a tutti i settori pubblici e privati), in precedenza strutturata per ciascuna delle tre tipologie contrattuali, garantendo la **semplificazione dell'istituto e l'uniformità di disciplina a livello nazionale**. Inoltre, si afferma il **coinvolgimento pieno delle parti sociali**, attraverso il rinvio alla disciplina attuativa recata da appositi accordi interconfederali o da contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. La disciplina pattizia deve muoversi nel rispetto di una serie di principi, in parte mutuati dalla legislazione vigente e in parte nuovi. In particolare, tra

gli elementi di novità si segnala l'estensione della forma scritta al piano formativo individuale, che deve essere definito (anche su appositi formulari elaborati contrattualmente) entro 30 giorni (non più quindi contestualmente) dalla stipulazione del contratto. Per quanto riguarda la retribuzione dell'apprendista, si specifica invece che i due sistemi previsti (sottoinquadramento o percentualizzazione) devono intendersi alternativi tra loro. Di grande rilievo sono anche il rafforzamento dell'apparato ispettivo e sanzionatorio (al fine di evitare usi distorti e abusi del contratto di apprendistato); la possibilità di assumere come apprendisti i **lavoratori in mobilità**; il mantenimento dei benefici contributivi per un anno dalla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di formazione.

Gli **standard formativi** sono stati definiti con il **D.M. 26 settembre 2012**. Gli standard professionali sono definiti nei contratti collettivi nazionali di categoria o, in mancanza, attraverso intese specifiche da sottoscrivere a livello nazionale o interconfederale. Viene altresì specificato che ai fini della verifica dei percorsi formativi in apprendistato professionalizzante e in apprendistato di ricerca, i profili di riferimento debbano essere legati a quelli definiti nei contratti collettivi.

Restano confermate, infine, le norme vigenti riguardanti il referente aziendale, la registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo, la possibilità di riconoscere all'apprendista una qualifica professionale ai fini contrattuali e le competenze acquisite ai fini del proseguimento degli studi, i limiti quantitativi per le assunzioni di apprendisti e la tutela previdenziale e assicurativa.

Le modifiche della legge di riforma del mercato del lavoro (legge 92/2012)

La **L. 92/2012** di **riforma del mercato del lavoro** (articolo 1, commi 16-19) è intervenuta a modificare la disciplina generale dell'apprendistato. Le modifiche dispongono, in particolare, che la disciplina posta dagli accordi interconfederali o dai contratti collettivi nazionali preveda una durata minima del rapporto di apprendistato non inferiore a sei mesi (fatte salve le attività stagionali); con riferimento alle assunzioni a decorrere dal 1° gennaio 2013, si **incrementa il numero massimo di apprendisti** che possono essere (contemporaneamente) alle dipendenze di un medesimo datore di lavoro (direttamente o mediante ricorso alla somministrazione di lavoro), passando dal precedente limite del 100% (ossia un rapporto di 1 a 1), a un **rapporto di 3 a 2 nelle imprese con più di 10 dipendenti**; per i **datori di lavoro che occupano almeno 10 dipendenti**, l'**assunzione di nuovi apprendisti** è subordinata alla **prosecuzione del rapporto di lavoro**, al termine del periodo di apprendistato, **nei 36 mesi precedenti la nuova assunzione**, di almeno il **50% degli apprendisti** dipendenti dallo stesso datore di lavoro (la percentuale è tuttavia stabilita al **30% nei primi 36 mesi** successivi all'entrata in vigore della legge).

Approfondimenti

- [Apprendistato: quadro normativo](#)

Dossier pubblicati

- [RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO - Legge 28 giugno 2012, n. 92 - Schede di lettura \(10/07/2012\)](#)

Documenti e risorse web

- ISFOL - XIII Rapporto sull'apprendistato
- Principali provvedimenti di attuazione adottati dalle Regioni e Province Autonome (fonte: ISFOL)
- Elenco degli Accordi e dei CCNL sottoscritti (fonte: ISFOL)

Accordi in materia di apprendistato

- Accordo Stato-Regioni sulla certificazione dell'apprendistato
- Accordo Stato-Regioni sull'Apprendistato qualificante

Dati statistici sull'apprendistato

- Dati per Regioni e Province autonome (anno 2011)

Approfondimento: Apprendistato: quadro normativo

Con il **D.Lgs. 167/2011** è stato approvato il **Testo unico dell'apprendistato**.

Il provvedimento (come modificato dalla **L. 92/2012** di riforma del mercato del lavoro) definisce l'apprendistato come un **contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani**, articolato in **tre diverse tipologie contrattuali**: apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale; apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere e apprendistato di alta formazione e ricerca.

Il provvedimento, inoltre, unifica all'interno di una sola disposizione (articolo 2) la regolamentazione normativa, economica e previdenziale del contratto, garantendo la semplificazione dell'istituto e l'uniformità di disciplina a livello nazionale.

In particolare, **la disciplina del contratto è rimessa totalmente alle parti sociali**, attraverso il rinvio alla disciplina attuativa recata da appositi accordi interconfederali o da contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, nel rispetto di una serie di principi:

- forma scritta del contratto, del patto di prova e del relativo piano formativo individuale da definire, anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali, entro 30 giorni dalla stipulazione del contratto;
- previsione (secondo quanto disposto dall'**articolo 1, comma 16, della L. 92/2012**) di una durata minima del rapporto di apprendistato non inferiore a sei mesi (fatte salve le attività stagionali);
- divieto di retribuzione a cottimo;
- possibilità di inquadrare il lavoratore fino a 2 livelli inferiori rispetto alla categoria spettante, in applicazione del CCNL, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto ovvero, in alternativa, di stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e in modo graduale all'anzianità di servizio;
- presenza di un tutore o referente aziendale;
- possibilità di finanziare i percorsi formativi aziendali degli apprendisti per il tramite dei fondi paritetici interprofessionali (**articolo 118 della L. 388/2000** e **articolo 12 del D.Lgs. 276/2003**) anche attraverso accordi con le Regioni;
- possibilità del riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e delle competenze acquisite ai fini del proseguimento degli studi nonché nei percorsi di istruzione degli adulti;
- registrazione della formazione effettuata e della qualifica professionale a fini contrattuali;
- possibilità di prolungare il periodo di apprendistato in caso di malattia, infortunio o altra causa di sospensione involontaria del rapporto, superiore a trenta giorni, secondo quanto previsto dai contratti collettivi;
- possibilità di conferma in servizio, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, al termine del percorso formativo, al fine di ulteriori assunzioni in apprendistato;
- divieto per le parti di recedere dal contratto durante il periodo di formazione in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo. In caso di licenziamento privo di giustificazione trovano applicazione le sanzioni previste dalla normativa vigente;
- possibilità per le parti di recedere dal contratto con preavviso decorrente dal termine del periodo di formazione (ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2118 c.c.). Nel periodo di preavviso (secondo quanto disposto dall'**articolo 1, comma 16, della L. 92/2012**) continua a trovare applicazione la disciplina del contratto di apprendistato. Se

nessuna delle parti esercita la facoltà di recesso al termine del periodo di formazione, il rapporto prosegue come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Per gli apprendisti è prevista l'estensione delle norme sulla **previdenza e assistenza sociale obbligatoria** (comma 2). Si segnala, al riguardo, che l'**articolo 2, comma 36, della L. 92/2012**, con effetto sui periodi contributivi a decorrere dal 1° gennaio 2013, ha disposto un contributo addizionale per il finanziamento dell'ASPI pari all'1,31% della retribuzione imponibile, posto a carico dei datori di lavoro per gli apprendisti artigiani e non artigiani.

Infine, si conferma che il **numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere con contratto di apprendistato**, direttamente o indirettamente per il tramite di agenzie di somministrazione, non possa superare **rapporto di 3 a 2** (come specificato dall'**articolo 1, comma 16, della L. 92/2012**) in luogo del precedente rapporto di 1 a 1 (100%), delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso. Tale rapporto si applica esclusivamente ai datori di lavoro che occupano **fino a 10 dipendenti**. Specifiche disposizioni inoltre sono previste per i datori alle cui dipendenze non ci siano lavoratori qualificati o specializzati, e per le imprese artigiane (comma 3).

Inoltre, è in ogni caso esclusa la possibilità di assumere in somministrazione apprendisti con contratto di somministrazione a tempo determinato. Infine, una particolare clausola prevede che nel caso in cui il datore di lavoro non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o che comunque ne abbia in numero inferiore a 3, possa assumere apprendisti in numero non superiore a 3. Le richiamate disposizioni non si applicano alle imprese artigiane (per le quali trovano applicazione le disposizioni di cui all'**articolo 4 della legge 443/1985**).

E' stata inoltre introdotta (nuovo comma 3-bis dell'articolo 2, aggiunto dall'**articolo 1, comma 16, della L. 92/2012**) la previsione che, per i datori di lavoro che occupino almeno 10 dipendenti, l'assunzione di nuovi apprendisti sia subordinata alla prosecuzione del rapporto di lavoro, al termine del periodo di apprendistato, nei 36 mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 50% degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro (la percentuale è tuttavia stabilita al 30 % nei primi 36 mesi successivi all'entrata in vigore della legge). Dal computo della percentuale sono esclusi i rapporti cessati per recesso durante il periodo di prova, per dimissioni o per licenziamento per giusta causa. Qualora non sia rispettata la predetta percentuale, è consentita l'assunzione di un ulteriore apprendista rispetto a quelli già confermati, ovvero di un apprendista in caso di totale mancata conferma degli apprendisti pregressi. Gli apprendisti assunti in violazione dei suddetti limiti sono considerati lavoratori subordinati a tempo indeterminato, sin dalla data di costituzione del rapporto. Tali disposizioni non si applicano nei confronti dei datori di lavoro che occupano alle loro dipendenze un numero di lavoratori inferiore a 10 unità (comma 3-ter).

L'articolo 3 disciplina l'**apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale**. Tale contratto è inteso alla stregua di un titolo di studio del secondo ciclo di istruzione e formazione (così come definito dal **D.Lgs. 226/2005**), la cui regolamentazione dei profili formativi è rimessa alle Regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, previo accordo in Conferenza Stato-Regioni (comma 2). Possono essere assunti con tale contratto i soggetti con un **età compresa tra 15 e 25 anni**. La **durata massima del contratto è di 3**

anni, elevabili a 4 nel caso di diploma quadriennale regionale (comma 1).

La regolamentazione dei profili formativi di tale istituto è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, previo accordo in Conferenza Stato-Regioni secondo specifici criteri e principi direttivi (definizione della qualifica o diploma professionale; previsione di un monte ore di formazione, esterna od interna alla azienda, congruo al conseguimento della qualifica o del diploma professionale; rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale per la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale nel rispetto degli standard generali fissati dalle regioni)

Con l'Accordo Stato-Regioni del 15 marzo 2012, sono state attuate le richiamate disposizioni.

L'articolo 4 disciplina l'**apprendistato professionalizzante** (o contratto di mestiere). Tale istituto si applica ai settori di attività pubblici e privati (comma 1). Possono essere assunti con tale contratto i soggetti di **età compresa tra i 18 e i 29 anni** (a partire dai 17 anni per i soggetti in possesso di una qualifica professionale). La durata e le modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche sono stabiliti dagli accordi interconfederali e i contratti collettivi, in ragione dell'età dell'apprendista e del tipo di qualificazione contrattuale da conseguire, nonché in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale. Agli stessi accordi e contratti è rimandata la durata, anche minima, del contratto che, per la sua componente formativa, non può comunque essere superiore a 3 anni (5 anni per le figure professionali dell'artigianato individuate dalla contrattazione collettiva di riferimento) (comma 2). E' inoltre prevista l'integrazione della formazione di tipo professionalizzante e di mestiere, svolta sotto la responsabilità della azienda, da parte della offerta formativa pubblica (comma 3), nonché la possibilità, per le Regioni e i sindacati dei datori di lavoro, di definire le modalità per il riconoscimento della qualifica di maestro artigiano o di mestiere (comma 4). Infine, sono previste specifiche modalità di svolgimento dell'apprendistato per le lavorazioni in cicli stagionali (comma 5).

L'articolo 5 disciplina l'**apprendistato di alta formazione e ricerca**. Possono essere assunti (comma 1) in tutti i settori di attività, pubblici o privati, con tale contratto (compresi i dottorati di ricerca, per la specializzazione tecnica superiore di cui all'[articolo 69 della L. 144/1999](#), con particolare riferimento ai diplomi relativi ai percorsi di specializzazione tecnologica degli istituti tecnici superiori di nonché il praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche o per esperienze professionali) i soggetti di **età compresa tra i 18 ed i 29 anni** (a partire dai 17 anni per i soggetti in possesso di una qualifica professionale). La regolamentazione e la durata dell'istituto sono rimesse alle Regioni e, per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo anche con altre istituzioni di ricerca (comma 2). In assenza di regolamentazioni regionali l'attivazione dell'istituto è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai singoli datori di lavoro o dalle loro associazioni con le Università, gli istituti tecnici e professionali e le istituzioni formative o di ricerca, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 3).

L'articolo 6 disciplina le procedure di **definizione degli standard formativi e professionali**. In particolare, tali *standard* sono definiti mediante un apposito decreto interministeriale da emanare entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, nel rispetto delle

competenze delle Regioni e delle Province autonome e di quanto stabilito nella richiamata intesa Stato-regioni del 17 febbraio 2010. Gli standard professionali sono definiti nei contratti collettivi nazionali di categoria o, in mancanza, attraverso intese specifiche da sottoscrivere a livello nazionale o interconfederale. Viene altresì specificato che ai fini della verifica dei percorsi formativi in apprendistato professionalizzante e in apprendistato di ricerca, i profili di riferimento debbano essere legati a quelli definiti nei contratti collettivi (commi 1 e 2). Al fine di armonizzare le diverse qualifiche professionali acquisite, inoltre, si prevede che il repertorio delle professioni (già istituito) presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sia predisposto sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro e (in coerenza con quanto previsto nella richiamata intesa del 17 febbraio 2010) da un apposito organismo tecnico, composto dal MIUR, dai sindacati comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dai rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni (comma 3). Infine, si stabilisce che la certificazione delle competenze acquisite dall'apprendista venga effettuata secondo specifiche modalità definite dalle Regioni e dalle Province autonome (comma 4).

Con l' **Accordo** della Conferenza Stato-Regioni del 19 aprile 2012, recepito con il D.M. 26 settembre 2012, è stato definito un sistema nazionale di certificazione delle competenze acquisite in apprendistato.

L'articolo 7 detta una serie di **disposizioni finali**.

In primo luogo, è presente un apposito apparato ispettivo e sanzionatorio (commi 1 e 2), operante in caso di inadempimento nella erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità di cui ai precedenti articoli 3, 4 e 5. In tali casi il datore di lavoro è tenuto a versare la differenza tra la contribuzione versata e quella dovuta con riferimento al livello di inquadramento contrattuale superiore che sarebbe stato raggiunto dal lavoratore al termine del periodo di apprendistato, maggiorata del 100%, con esclusione di qualsiasi altra sanzione per omessa contribuzione. Ulteriori disposizioni concernono gli inadempimenti nella erogazione della formazione prevista nel piano formativo individuale e le violazioni delle disposizioni contrattuali collettive attuative di determinati principi di cui all'articolo 2, comma 1.

Tranne specifiche eccezioni, i lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti (comma 3).

Si dispone inoltre la possibilità di assumere come apprendisti i lavoratori in mobilità (comma 4). Per tali soggetti trovano applicazione le disposizioni in materia di licenziamenti individuali (di cui alla **L. 604/1966**), nonché il regime contributivo agevolato di cui all'**articolo 25, comma 9, della L. 223/1991** (aliquota contributiva agevolata del 10% per i primi 18 mesi) e l'incentivo di cui all'**articolo 8, comma 4, della stessa L. 223/1991** (concessione di un contributo mensile, a favore del datore di lavoro che assume a tempo pieno e indeterminato i lavoratori iscritti nella lista di mobilità, pari al 50% dell'indennità di mobilità che sarebbe stata corrisposta al lavoratore).

Assunzioni obbligatorie

In materia di assunzioni obbligatorie il Parlamento è intervenuto dapprima con misure a favore delle vittime del terrorismo e dei loro familiari e, successivamente, con una legge di interpretazione autentica volta a risolvere i problemi emersi con riferimento alle quote di riserva per i disabili. Infine, con la legge di riforma del mercato del lavoro si è ampliata la base di computo aziendale, inserendovi categorie di lavoratori in precedenza escluse.

Vittime del terrorismo, del dovere e loro familiari

La **L. 25/2011** (di interpretazione autentica) si è resa necessaria al fine di chiarire il quadro normativo venuto a determinarsi a seguito dell'entrata in vigore dell'**articolo 5, comma 7, del decreto-legge 102/2010** e degli effetti che esso ha prodotto, nella concreta prassi amministrativa, in materia di assunzioni obbligatorie.

Al fine di meglio chiarire la complessa vicenda normativa, si ricorda in primo luogo che l'**articolo 1, comma 2, della L. 407/1998**, ha previsto il diritto al collocamento obbligatorio a favore delle **vittime del terrorismo, del dovere e delle altre categorie ad esse equiparate**, nonché dei familiari (coniuge e figli superstiti, ovvero fratelli conviventi e a carico qualora siano gli unici superstiti) dei soggetti deceduti. Tale obbligo è stato successivamente specificato dall'**articolo 18, comma 2, della L. 68/1999**, con cui è stata prevista (peraltro in attesa di una disciplina organica della materia), limitatamente alle aziende (pubbliche e private) con più di 50 dipendenti, una quota di riserva pari all'1% dei lavoratori impiegati (e ad un'unità per i datori di lavoro che occupano da 51 a 150 dipendenti). Su tale disposizione è intervenuto, quindi, l'**articolo 5, comma 7, del D.L. 102/2010**, che ha stabilito la non applicazione della quota di riserva per le assunzioni di tali categorie di lavoratori.

Per effetto di tale disposizione, interpretata in via amministrativa nel senso di consentire le assunzioni anche oltre la prevista quota di riserva dell'1%, tali categorie di lavoratori hanno cominciato ad essere assunte a valere anche sulla quota di riserva prevista a favore dei lavoratori disabili dall'**articolo 3 della L. 68/1999** (7%), suscitando le rimostranze delle associazioni rappresentative di quest'ultimi.

A tale riguardo si ricorda che la **L. 68/1999**, ai fini dell'inserimento o il reinserimento nel mondo produttivo delle persone portatrici di *handicap*, ha disposto, da un lato, per le imprese di maggiori dimensioni, una riduzione (dal 15% al 7%) della quota di riserva da assegnare ai disabili in relazione al totale dei posti di lavoro; dall'altro, una estensione della platea delle imprese destinatarie degli obblighi di assunzione, comprendendo sia i datori di lavoro pubblici che privati, aventi un numero di dipendenti compreso tra 15 e 35. In particolare l'articolo 3 impone ai datori di lavoro con più di 14 dipendenti di avere alle proprie dipendenze una certa percentuale (o numero) di lavoratori disabili (pari al 7% se i dipendenti sono più di 50; pari a 2 lavoratori se i dipendenti sono compresi tra 36 e 50; pari a 1 lavoratore se i dipendenti sono compresi tra 15 e 35).

Sul quadro normativo venutosi a determinare per effetto di quanto stabilito dall'**articolo 5, comma 7, del D.L. 102/2010**, la **L. 25/2011** è intervenuta a precisare che tale disposizione deve interpretarsi nel senso che il superamento della quota di riserva dell'1% (prevista, come detto, a favore delle vittime del terrorismo del dovere e delle altre categorie ad esse equiparate, nonché dei familiari dei soggetti deceduti), deve in ogni caso avvenire, per le amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei limiti delle assunzioni consentite dalla normativa vigente per l'anno di riferimento e che resta comunque ferma l'applicazione delle disposizioni di cui all'**articolo 3 della L. 68/1999**, in materia di assunzioni obbligatorie e quote di riserva,

trattandosi di norme ad esclusivo beneficio dei lavoratori disabili.

Quote di riserva e base di computo

L'**articolo 4, comma 27, della L. 92/2012** (riforma del mercato del lavoro) ha modificato, con l'obiettivo di favorire il più ampio inserimento e **l'integrazione nel mondo del lavoro delle persone con disabilità**, i criteri di computo della quota di riserva (di cui all'**articolo 4, comma 1 della L. 68/1999**). prevedendo che, di norma, vengano **inseriti nella base di computo aziendale** tutti i **lavoratori con contratto di lavoro subordinato**. Dalla base di computo restano esclusi i soci di cooperative, i dirigenti, i lavoratori assunti per attività da svolgersi all'estero, i lavoratori socialmente utili, i lavoratori a domicilio e quelli aderenti al programma di emersione (di cui all'**articolo 1, comma 4-bis della L. 383/2001**) i lavoratori con contratto di inserimento e, infine, quelli occupati con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore.

La legge prevede, poi, che la disciplina sui procedimenti relativi agli esoneri parziali (dagli obblighi di assunzione), sui criteri e le modalità per la loro concessione e la definizione di norme volte al potenziamento delle attività di controllo, venga ridefinita con un regolamento ministeriale finalizzato ad evitare abusi nel ricorso all'istituto dell'esonero e a garantire il rispetto delle quote di riserva (il decreto, che doveva essere emanato entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge, non risulta fin qui adottato).

Da ultimo, sui criteri di calcolo della base di computo è intervenuto, in senso restrittivo, l'**articolo 46-bis del D.L. 83/2012**, che ha escluso i lavoratori con contratto a tempo determinato di durata fino a 6 mesi.

Approfondimenti

- [Collocamento dei disabili: quadro normativo](#)

Documenti e risorse web

- [Relazione sull'attuazione della legge per il diritto al lavoro dei disabili \(Anni 2010-2011\)](#)

Approfondimento: Collocamento dei disabili: quadro normativo

La **L. 12 marzo 1999, n. 68**, ha introdotto una nuova disciplina per il **diritto al lavoro dei disabili**.

I lavoratori disabili, considerata la comprovata difficoltà di rendersi “appetibili” sul mercato del lavoro, usufruiscono di uno speciale regime di **collocamento obbligatorio**, in base al quale ai datori di lavoro viene imposto di assumere un certo numero di lavoratori disabili, i quali devono tuttavia possedere una (anche solo minima) capacità lavorativa residua.

Le principali **categorie di lavoratori disabili** coinvolti dal collocamento obbligatorio sono:

- gli invalidi civili in età lavorativa affetti da minorazioni fisiche o psichiche che comportino una riduzione della capacità lavorativa sopra il 45%;
- gli invalidi del lavoro che abbiano una riduzione della capacità lavorativa sopra il 33%;
- le persone non vedenti o sordomute;
- persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria.

Le condizioni di disabilità vengono accertate attraverso apposita visita medica effettuata da **commissioni mediche** istituite presso le ASL.

I datori di lavoro, pubblici e privati, hanno l'obbligo di impiegare un certo numero o una certa quota di lavoratori disabili (**quote di riserva**):

- per i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti, il 7% della forza lavoro deve essere costituita da disabili;
- i datori che occupano da 36 a 50 dipendenti devono assumere almeno 2 disabili;
- i datori di lavoro che occupano da 15 a 35 dipendenti devono assumere almeno un disabile;
- i datori di lavoro che occupano meno di 16 dipendenti sono invece esentati dal collocamento obbligatorio.

Per quanto concerne, in particolare, l'avviamento al lavoro, l'articolo 7 prevede che i datori di lavoro inoltrino la **richiesta di avviamento** ai centri per l'impiego, oppure procedano alla stipula di una **convenzione** avente ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali fissati dalla legge.

L'articolo 8 prescrive che i lavoratori disabili disoccupati devono iscriversi agli **speciali elenchi** presso i centri per l'impiego, i quali provvedono a predisporre una **graduatoria** sulla base di criteri che tengano conto dell'anzianità, dei carichi di famiglia, delle condizioni economiche.

Ai sensi dell'articolo 9 i datori di lavoro devono presentare la **richiesta di assunzione** entro 60 giorni dal momento in cui sono obbligati all'assunzione dei lavoratori disabili. La richiesta si intende presentata anche attraverso l'invio da parte dei datori di lavoro agli uffici competenti dei prospetti informativi. I centri per l'impiego determinano procedure e modalità di avviamento mediante chiamata con avviso pubblico e con graduatoria limitata a coloro che aderiscono alla specifica occasione di lavoro; tale chiamata può essere definita anche per singoli ambiti territoriali e per specifici settori. Nella norma si precisa che in caso di impossibilità di avviare lavoratori con la qualifica richiesta, gli uffici competenti avviano lavoratori di qualifiche simili, secondo l'ordine di graduatoria e previo addestramento o tirocinio (da svolgere anche attraverso le convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative). I disabili psichici sono avviati su richiesta nominativa mediante le

convenzioni con il datore di lavoro, il quale beneficia di un contributo per l'assunzione.

I datori di lavoro sono inoltre tenuti ad inviare in via telematica agli uffici competenti un prospetto dal quale risultino il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero ed i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori disabili. Ove l'inserimento richieda misure particolari, il datore di lavoro può fare richiesta di collocamento mirato agli uffici competenti, sempre che non sia stata stipulata un'apposita convenzione d'integrazione lavorativa.

Nel caso di rifiuto all'assunzione del lavoratore invalido da parte del datore di lavoro, la direzione provinciale del lavoro redige un verbale che trasmette agli uffici competenti ed all'autorità giudiziaria.

Ai sensi dell'articolo 10, al lavoratore disabile si applica il **trattamento economico e normativo** previsto dalle leggi e dai contratti collettivi; il datore di lavoro non può chiedere al disabile stesso una prestazione non compatibile con le sue minorazioni (articolo 10). Nel caso di aggravamento delle condizioni di salute o di significative variazioni dell'organizzazione del lavoro, il disabile – come anche il datore di lavoro nelle stesse ipotesi - può chiedere che venga accertata la compatibilità delle mansioni a lui affidate con il proprio stato di salute.

Uno specifico filone normativo riguarda le **vittime del terrorismo, del dovere e delle altre categorie ad esse equiparate**, nonché i loro familiari.

L'**articolo 1, comma 2, della L. 407/1998**, ha disposto il diritto al **collocamento obbligatorio a favore delle vittime del terrorismo, del dovere e delle altre categorie ad esse equiparate**, nonché dei **familiari** (coniuge e figli superstiti, ovvero fratelli conviventi e a carico qualora siano gli unici superstiti) dei soggetti deceduti, con **assunzione per chiamata diretta** per i profili professionali del **personale contrattualizzato del comparto Ministeri**, con precedenza rispetto ad ogni altra categoria e preferenza a parità di titoli.

Nelle disposizioni transitorie di cui all'**articolo 18, comma 2, della L. 68/1999** viene attribuita, in attesa di una disciplina organica del diritto al lavoro degli orfani e dei coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, ovvero in conseguenza dell'aggravarsi dell'invalidità riportata per tali cause, nonché dei coniugi e dei figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro e dei profughi italiani rimpatriati, in favore dei soggetti richiamati, una **quota di riserva**, sul numero di dipendenti dei **datori di lavoro pubblici e privati che occupano più di 50 dipendenti, pari all'1%** e determinata secondo specifica disciplina. La richiamata quota è pari ad **un'unità per i datori di lavoro, pubblici e privati, che occupano da 51 a 150 dipendenti**. Lo stesso articolo, infine, ha disposto, fino al 31 dicembre 2004, che gli invalidi del lavoro ed i soggetti appartenenti alle forze di polizia, forze militari e della protezione civile invalidi per servizio, che alla medesima data risultino iscritti nelle liste delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private di cui alla **L. 482/1962**, siano avviati al lavoro dagli uffici competenti senza necessità di inserimento nella graduatoria dei disabili disoccupati.

Inoltre, in materia è intervenuto l'**articolo 5, comma 7, del D.L. 6 luglio 2010, n. 102**, il quale (aggiungendo un ulteriore periodo all'**articolo 1, comma 2, della L. 407/1998**) ha stabilito la **non applicazione della quota di riserva** di cui all'**articolo 18, comma 2, della L. 68/1999** per le assunzioni di cui all'**articolo 1, comma 2, della richiamata L. 407/1998**.

Da ultimo, la **L. 25/2011** ha fornito un'**interpretazione autentica** del quarto periodo del richiamato **articolo 1, comma 2, della L. 407/1998**, stabilendo che resta comunque ferma

l'applicazione delle disposizioni di cui **all'articolo 3 della L. 68/1999**.

Per un quadro sullo **stato di attuazione della L. 68/1999** si rinvia alla **relazione** che il Ministro del lavoro è tenuto a presentare al Parlamento ogni 2 anni, entro il 30 giugno, ai sensi dell'articolo 21 della legge medesima (**Doc. CLXXVIII, n.3**, relativa agli anni 2010 e 2011, trasmesso alle Camere il 1° agosto 2012).

Il "collegato lavoro" (legge 183/2010)

La L. 183/2010, provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013, è intervenuta in vari ambiti del settore lavoristico, conferendo al Governo alcune ampie deleghe (in materia di ammortizzatori sociali, lavori usuranti, apprendistato, occupazione femminile, enti vigilati), in larga parte non esercitate. Il 31 marzo 2010 il Presidente della Repubblica ha rinviato il provvedimento alle Camere, con messaggio motivato, ai sensi dell'articolo 74 Cost.. A seguito del rinvio presidenziale il provvedimento è stato nuovamente approvato, con modifiche, dal Parlamento.

I contenuti del provvedimento

La **L. 183/2010** è un importante provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013, che nel corso del lungo e articolato iter parlamentare si è andato progressivamente arricchendo di nuovi e più ampi contenuti. Il provvedimento reca alcune ampie deleghe al Governo e varie disposizioni che intervengono in diversi settori della materia lavoristica.

Le nuove deleghe legislative riguardano:

- la possibilità di accesso anticipato al trattamento pensionistico per i lavoratori dipendenti impegnati in lavori o attività connotati da un particolare indice di stress psico-fisico; la delega è stata esercitata con il **D.Lgs. 167/2011** sui **lavori usuranti**;
- la riorganizzazione di una serie di enti vigilati dal Ministero del lavoro e la ridefinizione del rapporto di vigilanza del medesimo Ministero sugli stessi enti (delega esercitata in parte: per gli enti vigilati dal Ministero della salute con il **D.Lgs. 106/2012**; e, per l'Associazione italiana della Croce Rossa, con il **D.Lgs. 178/2012**);
- il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi, comunque denominati, fruibili dai dipendenti pubblici e privati (delega esercitata con il **D.Lgs. 119/2011**);
- l'armonizzazione del sistema di tutela previdenziale e assistenziale dei Vigili del fuoco (delega non esercitata).

Il provvedimento ha disposto, poi, la proroga dei termini per l'esercizio delle deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato e di occupazione femminile, già conferite ai sensi dell'articolo 1, commi 28, 30 e 81, della **L. 247/2007** (di attuazione del Protocollo sul welfare). La sola delega sull'**apprendistato** è stata attuata con il **D.Lgs. 167/2011**.

Altre misure previste dal provvedimento riguardano, in particolare, il contrasto del lavoro sommerso, la sicurezza sul lavoro, la conciliazione e l'arbitrato nelle controversie di lavoro, la certificazione dei contratti di lavoro, la liberalizzazione delle Agenzie del lavoro, il lavoro a termine, l'apprendistato, il lavoro a progetto, la somministrazione di lavoro, i termini di impugnazione dei licenziamenti, la mobilità del personale pubblico, il personale delle università, della sanità, della difesa e delle Forze dell'ordine.

Il rinvio presidenziale alle Camere

Il 31 marzo 2010 il Presidente della Repubblica ha rinviato il provvedimento alle Camere, con **messaggio motivato**, ai sensi dell'**articolo 74 Cost.**, chiedendo una nuova deliberazione.

Il messaggio presidenziale si sofferma, in particolare, sull'articolo 31, che modifica 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 per le infezioni

da amianto subite dal personale che presta la sua opera sul naviglio di Stato.

Per quanto attiene al primo profilo, pur ritenendo apprezzabile un indirizzo normativo teso all'introduzione di strumenti arbitrali volti a prevenire e accelerare la risoluzione delle controversie, il messaggio evidenzia la necessità di definire, in via legislativa, meccanismi meglio idonei ad accertare l'effettiva volontà compromissoria delle parti e a tutelare il contraente debole (ossia il lavoratore), soprattutto nella fase di instaurazione del rapporto di lavoro. Inoltre, la possibilità di pervenire a una decisione arbitrale "secondo equità" non può in ogni caso compromettere diritti costituzionalmente garantiti, o comunque non negoziabili, di cui è titolare il lavoratore; nel settore del pubblico impiego tale possibilità va altresì coniugata con il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento, trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa.

Per quanto attiene al secondo profilo, il messaggio evidenzia 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 lavoratori impiegati sul naviglio di Stato.

A seguito del rinvio presidenziale il provvedimento è stato oggetto di un nuovo esame da parte della Camera dei deputati (AC 1441 quater-D), che lo ha nuovamente approvato, con modifiche, il 29 aprile 2010. Le modifiche hanno riguardato, in particolare, l'articolo 20, che è stato interamente riformulato al fine di meglio specificare l'ambito di esclusione da responsabilità e dare più sicuro fondamento giuridico alle azioni risarcitorie, nonché l'articolo 31, modificato in più parti al fine di prevedere che:

- nell'arbitrato di equità si debba tener conto, oltre che dei principi generali dell'ordinamento, anche dei principi regolatori della materia, inclusi quelli derivanti da obblighi comunitari;
- in caso di impugnazione del lodo arbitrale la competenza sia, in unico grado, del tribunale in funzione di giudice del lavoro;
- la clausola compromissoria può essere pattuita non prima della conclusione del periodo di prova ovvero, ove non previsto, non prima di 30 giorni dalla stipulazione del contratto di lavoro;
- la clausola compromissoria non può comunque avere ad oggetto le controversie relative alla risoluzione del contratto di lavoro e può avere ad oggetto solo controversie già insorte;
- davanti alle commissioni di certificazione le parti possono farsi assistere da un legale di fiducia o da un rappresentante dell'organizzazione sindacale o professionale a cui abbiano conferito mandato;
- 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 convoca le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative, al fine di promuovere un accordo; nel caso in cui non si giunga ad un accordo nei successivi 6 mesi, il Ministro, con proprio decreto, individua in via sperimentale, tenuto conto delle risultanze istruttorie del confronto tra le parti sociali, le modalità di attuazione della nuova disciplina.

Nel corso dell'esame al Senato il testo è stato ulteriormente modificato. In particolare, è stato stabilito che l'accertamento dell'effettiva volontà delle parti di devolvere ad arbitri le controversie di lavoro deve essere verificata all'atto della sottoscrizione della clausola compromissoria e che questa può avere ad oggetto le controversie che dovessero successivamente insorgere dal rapporto di lavoro (non può cioè avere valore retroattivo).

Il 19 ottobre 2010 la Camera ha approvato definitivamente il provvedimento, senza ulteriori

modifiche.

Per un esame puntuale del contenuto della [legge 183/2010](#) si rinvia all'apposito [dossier](#).

Dossier pubblicati

- Il "collegato lavoro": Legge 4 novembre 2010, n. 183 - Schede di lettura (02/12/2010)

La riforma del mercato del lavoro

La legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro interviene sulle forme contrattuali flessibili, modifica la disciplina dei licenziamenti, rinnova il sistema di ammortizzatori sociali, rafforza le politiche attive del lavoro e detta norme per promuovere l'occupazione femminile e dei lavoratori anziani.

Le misure introdotte dalla **L. 92/2012**, di riforma del mercato del lavoro, sono sostanzialmente riconducibili a quattro aree di intervento.

Nell'ambito di una **razionalizzazione delle tipologie contrattuali** esistenti, la legge configura il contratto a tempo indeterminato quale contratto prevalente, disincentivando il ricorso ai **contratti a tempo determinato**. Si delinea l' **apprendistato** quale contratto tipico per l'accesso al mercato del lavoro (nonché per l'instaurazione di rapporti a tempo indeterminato), ampliandone le possibilità di utilizzo (si innalza il rapporto tra apprendisti e lavoratori qualificati dall'attuale 1/1 a 3/2) e valorizzandone il ruolo formativo. Si procede verso una redistribuzione delle **tutele dell'impiego**, da un lato contrastando l'uso improprio degli elementi di flessibilità relativi a talune tipologie contrattuali; dall'altro adeguando la disciplina dei licenziamenti, collettivi ed individuali). Con riferimento ai **licenziamenti individuali**, in particolare, si interviene operando importanti **modifiche all'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori** (che reca la cd. tutela reale, consistente nella reintegrazione nel posto di lavoro). Più specificamente, lasciando inalterata la disciplina dei licenziamenti discriminatori (ove si applica sempre la reintegrazione), si modifica il regime dei licenziamenti disciplinari (mancanza di giustificato motivo soggettivo) e dei licenziamenti economici (mancanza di giustificato motivo oggettivo): queste ultime due fattispecie presentano un regime sanzionatorio differenziato a seconda della gravità dei casi in cui sia accertata l'illegittimità del licenziamento, il quale si concretizza nella reintegrazione (casi più gravi) o nel pagamento di un'indennità risarcitoria (casi meno gravi). Infine, si introduce uno specifico rito per le controversie giudiziali aventi ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti.

La legge opera un'ampia revisione degli **strumenti di tutela del reddito**, in primo luogo attraverso la creazione di un unico ammortizzatore sociale (Aspl – Assicurazione sociale per l'impiego) in cui confluiscono l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione (ad eccezione di quella relativa agli operai agricoli). Il nuovo ammortizzatore amplia sia il campo soggettivo dei beneficiari, sia i trattamenti: in particolare, oltre all'estensione a categorie prima escluse (principalmente apprendisti), fornisce una copertura assicurativa per i soggetti che entrano nella prima volta nel mercato del lavoro (principalmente giovani) e per i soggetti che registrano brevi esperienze di lavoro. Si prevede, quindi, l'introduzione di una cornice giuridica per l'istituzione di fondi di solidarietà settoriali. Inoltre, viene confermata l'attuale disciplina per la Cassa integrazione ordinaria, mentre vengono apportate modifiche alla disciplina della Cassa integrazione straordinaria. Infine, si prevede la creazione di un nuovo strumento di sostegno del reddito per i lavoratori ultracinquantenni

La legge introduce strumenti volti al rafforzamento delle **politiche attive del lavoro** e del ruolo dei servizi per l'impiego, per i quali vengono individuati livelli essenziali di servizio omogenei su tutto il territorio nazionale.

Infine, la legge prevede incentivi per accrescere la **partecipazione delle donne al mercato del lavoro** (con l'introduzione di norme di contrasto alle cd. dimissioni "in bianco" e misure per il sostegno della genitorialità) e per il sostegno dei **lavoratori anziani**.

Poco dopo la sua entrata in vigore, la riforma è stata in alcune parti (in particolare, somministrazione di lavoro, lavoro a termine, lavoro accessorio, "false" partite IVA, ASpl, fondi di solidarietà) corretta dal **D.L. 83/2012**, dal **D.L. 179/2012** e dal **D.L. 228/2012**.

Per un esame puntuale del contenuto della **L. 92/2012**, nel testo attualmente vigente, si

rinvia all'apposito **dossier**.

Approfondimenti

- [Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro](#)
- [Lavoro a progetto \(co.co.pro.\)](#)

Dossier pubblicati

- [La riforma del mercato del lavoro - Legge 28 giugno 2012, n. 92 \(Aggiornata alle modifiche apportate dal D.L. 83/2012, dal D.L. 179/2012 e dalla L. 228/2012\) Schede di lettura](#)

Documenti e risorse web

Documenti programmatici

- [Italia 2020 - occupabilità dei giovani \(23 settembre 2009\)](#)
- [Italia 2020 - inclusione delle donne nel mercato del lavoro \(1° dicembre 2009\)](#)
- [Piano triennale per il lavoro \(30 luglio 2010\)](#)

Lavoro femminile

- [CNEL - il lavoro delle donne in Italia \(21 luglio 2010\).](#)

Statistiche

- [ISTAT - flussi occupazionali nelle grandi imprese per tipologia di contratto \(30 gennaio 2012\)](#)
- [ISTAT - occupati e disoccupati \(anno 2012\) - comunicato del 1° marzo 2013](#)
- [ISTAT - occupati e disoccupati \(dati gennaio 2013 e IV trimestre 2012\) - comunicato del 1° marzo 2013](#)
- [Rapporto ISFOL 2012 \(28 giugno 2012\) - Capitolo II - Offerta di competenze e mercato del lavoro](#)
- [Ministero del lavoro e delle politiche sociali \(INPS, ISTAT\)- Rapporto sulla coesione sociale 2012 \(18 dicembre 2012\)](#)

Approfondimento: Indagine conoscitiva sul mercato del lavoro

Obiettivo dell'indagine è stato l'analisi dei fattori che concorrono all'incremento delle condizioni di occupabilità dei lavoratori ed a promuoverne l'inserimento lavorativo, anche attraverso forme di gradualità contrattuale. Muovendo dalla consapevolezza che un approccio moderno alle politiche del lavoro richiede di muoversi in ambiti più ampi rispetto a quelli tradizionali, che investono appieno anche i settori della formazione professionale, dell'educazione e dell'istruzione, la Commissione si è concentrata su tre aspetti fondamentali: la verifica dell'ampiezza dei fenomeni di non rispondenza della forza lavoro alle professionalità richieste dal mercato (*job mismatch*) e di obsolescenza professionale della forza lavoro (*skill gap*), anche analizzando la capacità del sistema formativo ed educativo di rispondere alle esigenze del mondo produttivo; la valutazione degli assetti della formazione professionale, settore in rapida trasformazione che sempre più assume un ruolo centrale nelle politiche attive del lavoro; l'analisi delle problematiche legate all'inserimento lavorativo dei giovani, con particolare attenzione alle forme contrattuali flessibili introdotte nel nostro ordinamento negli ultimi anni.

Nell'ambito dell'indagine, la XI Commissione ha svolto un articolato ciclo di audizioni: sono intervenuti rappresentanti dell'ISTAT, del CNEL, dell'UPI (province), degli enti istituzionalmente preposti alla politica della formazione (Formez e ISFOL), dei principali centri di studio e ricerca (CENSIS, EURISPES, SVIMEZ, oltre che il Consorzio interuniversitario Almalaurea), delle parti datoriali (ABI, Rete Imprese Italia, Confindustria e Confapi), delle organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL e UGL), di associazioni rappresentative degli intermediari del lavoro (ASSOLAVORO) e del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, di associazioni e comitati esponenti del mondo giovanile e del precariato (Forum Nazionale Giovani, Comitato 9 aprile e Repubblica degli stagisti). Il programma si è, quindi, esaurito con lo svolgimento delle audizioni del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, e del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Mariastella Gelmini.

Le audizioni sono state caratterizzate da un confronto costruttivo con i soggetti coinvolti, che ha consentito di acquisire i principali dati sulla materia, ponendo in luce anche un positivo contributo propositivo, in termini di idee e di interventi operativi per il futuro. Al contempo, è stata molto importante anche l'acquisizione – da parte dei soggetti che, per vari motivi, non sono direttamente intervenuti nell'ambito delle audizioni programmate – della documentazione scritta prodotta sui temi oggetto dell'indagine.

Nella seduta del 29 novembre 2011 la Commissione ha approvato il **documento conclusivo** dell'indagine, ove si dà ampiamente conto delle posizioni emerse nel corso delle audizioni, senza peraltro esprimere valutazioni di indirizzo politico sui temi trattati (considerazioni conclusive recanti varie proposte di interventi normativi - non sottoposte al voto della Commissione - sono state proposte dalla presidenza e pubblicate unitamente al documento conclusivo).

Approfondimento: Lavoro a progetto (co.co.pro.)

Gli **articoli 61-69 del D.Lgs. 276/2003** hanno introdotto una specifica disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative, il lavoro a progetto, applicabile al solo settore lavorativo privato, finalizzata a superare gli abusi che hanno condotto all'uso talvolta improprio di tale strumento contrattuale, per eludere la disciplina del rapporto di lavoro subordinato.

Si tratta, secondo anche le intenzioni del "Libro Bianco", di una reazione a prassi affermatesi negli anni precedenti, allorché il ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa spesso ha nascosto rapporti di lavoro subordinato, al fine di eludere i conseguenti costi e le garanzie ad esso connesse.

L'intenzione del legislatore non è stata solamente quella di proteggere il lavoratore, ma anche quella di limitare la distorsione della concorrenza tra imprese che sono determinate dall'utilizzo improprio delle collaborazioni e di garantire un incremento del gettito contributivo per l'I.N.P.S., a seguito dell'emersione del lavoro falsamente atipico.

Con la nuova fattispecie del lavoro a progetto è stato previsto l'obbligo (**articolo 61 del D.Lgs. 276/2003**) di **ricondere i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ad uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso**, determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con l'organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa.

L'articolo 1, commi 23-25, della **L. 92/2012** (di riforma del mercato del lavoro) ha apportato importanti modifiche alla disciplina del lavoro a progetto.

In particolare, il nuovo testo dell'articolo 61 (ferma restando la disciplina degli agenti e rappresentanti di commercio, nonché le attività di vendita diretta di beni e servizi realizzate attraverso *call center* "outbound", per le quali il ricorso ai contratti di collaborazione a progetto è consentito sulla base del corrispettivo definito dalla contrattazione collettiva nazionale di riferimento, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa prevalentemente personale e senza vincolo di subordinazione, di cui all'articolo 409, n. 3, c.p.c.) consente che il contratto di lavoro a progetto sia riconducibile unicamente a **progetti specifici** (e non più anche a "programmi di lavoro o a fasi di questi ultimi", come previsto dalla normativa previgente), escludendo che il progetto possa consistere in una **mera riproposizione dell'oggetto sociale** del committente o nello **svolgimento di compiti meramente esecutivi o ripetitivi** (questi ultimi possono essere individuati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale).

I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa instaurati senza l'individuazione di uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso, sono considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dalla data di costituzione del rapporto.

Da tale previsione sono escluse le **prestazioni meramente occasionali**, cioè i rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni nel corso dell'anno solare ovvero, nell'ambito dei servizi di cura e assistenza alla persona, non superiore a 240 ore, con lo stesso committente, salvo che il compenso complessivamente percepito nel medesimo anno solare sia superiore a 5.000 euro (articolo 61, comma 2), i quali sono regolamentati dall'apposita disciplina contenuta nello stesso provvedimento. Pertanto vengono fissati due criteri alternativi, uno correlato alla durata della prestazione nei confronti dello stesso

committente, l'altro correlato all'ammontare del corrispettivo, che servono a distinguere le prestazioni meramente occasionali dalle collaborazioni coordinate e continuative vere e proprie, che vengono disciplinate dalle disposizioni sul lavoro a progetto.

Sono altresì escluse dal campo di applicazione della disciplina del lavoro a progetto anche le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi.

Tra gli elementi essenziali da indicare in forma scritta debba esservi anche il **risultato finale** che si intende conseguire attraverso il contratto di lavoro a progetto.

Il **corrispettivo**, secondo quanto disposto dall'**articolo 63 del D.Lgs. 276/2003** (come modificato dalla **L. 92/2012**) **non può essere inferiore ai minimi stabiliti per ciascun settore di attività** (eventualmente articolati per i relativi profili professionali tipici e in ogni caso sulla base dei minimi salariali applicati nel settore medesimo alle mansioni equiparabili svolte dai lavoratori subordinati), dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale a livello interconfederale o di categoria (ovvero, su loro delega, ai livelli decentrati). In assenza di contrattazione collettiva specifica, il compenso non può essere inferiore, a parità di estensione temporale dell'attività oggetto della prestazione, alle retribuzioni minime previste dai contratti collettivi nazionali di categoria applicati nel settore di riferimento alle figure professionali il cui profilo di competenza e di esperienza sia analogo a quello del collaboratore a progetto (la formulazione previgente si limitava a richiedere che il compenso corrisposto ai collaboratori a progetto dovesse essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro eseguito, e deve tenere conto dei compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto).

Ai sensi del successivo articolo 67 (anch'esso modificato dalla **L. 92/2012**), il lavoro a progetto si risolve al momento della realizzazione del progetto che ne costituisce l'oggetto. Le parti possono recedere prima della scadenza del termine per giusta causa, ed il committente può altresì recedere prima della scadenza del termine qualora siano emersi **oggettivi profili di inidoneità professionale del collaboratore** tali da rendere impossibile la realizzazione del progetto. Il collaboratore può recedere prima della scadenza del termine, dandone preavviso, nel caso in cui tale facoltà sia prevista nel contratto individuale di lavoro.

L'**articolo 69 del D.Lgs. 276/2003** disciplina la **trasformazione del contratto a progetto**, prevedendo che nel caso in cui i rapporti di lavoro siano instaurati senza individuare uno specifico progetto, programma di lavoro o fase di esso, siano considerati rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato fin dalla data di costituzione del rapporto (comma 1). Al riguardo, l'**articolo 1, comma 24, della L. 92/2012**, dettando una norma di interpretazione autentica (con effetto, quindi, retroattivo) dell'articolo 69, comma 1, ha chiarito che tale disposizione si interpreta nel senso che l'individuazione di uno specifico progetto costituisce elemento essenziale di validità del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, la cui mancanza determina la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

In seguito alle modificazioni recate dalla **L. 92/2012**, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, vengono considerati rapporti di **lavoro subordinato**, sin dalla data di costituzione del rapporto, nel caso in cui **l'attività del collaboratore sia svolta con modalità analoghe rispetto a quella svolta dai lavoratori dipendenti** dell'impresa committente (articolo 69, comma 2), fatte salve la prova contraria a carico del committente, nonché le prestazioni di elevata professionalità (le quali possono essere individuate dai

contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale).

Qualora nel corso di un rapporto venga invece accertato dal giudice che il rapporto instaurato si configuri come un contratto di lavoro subordinato per difetto del requisito dell'autonomia, esso si trasforma in un rapporto di lavoro subordinato corrispondente alla tipologia negoziale di fatto realizzatasi tra le parti.

Ulteriori disposizioni sull'istituto riguardano la possibilità, per il collaboratore a progetto, di svolgere l'attività nei riguardi di più committenti, anche se lo stesso non può svolgere attività concorrenziale nei confronti dei committenti stessi né può venire meno all'obbligo di riservatezza (articolo 64).

Lo stesso **D.Lgs. 276/2003** ha individuato (articoli 65 e 66) alcuni diritti del collaboratore a progetto. In particolare (articolo 65), il collaboratore ha il diritto ad essere riconosciuto autore dell'invenzione eventualmente fatta nello svolgimento del rapporto. In ogni caso, i diritti e gli obblighi delle parti sono regolati da leggi speciali, comprese le disposizioni di cui all'**articolo 12-bis della L. 633/1941**. Il successivo articolo 66 disciplina ulteriori diritti del collaboratore a progetto. In particolare, si stabilisce che la gravidanza, malattia ed infortunio non comportino estinzione del rapporto contrattuale, che rimane sospeso, senza erogazione del corrispettivo. In caso di gravidanza, inoltre, la durata del rapporto è prorogata di 180 giorni, salvo previsione contrattuale più favorevole. Inoltre, in caso di infortunio o malattia, salva diversa previsione contrattuale, la sospensione del rapporto non comporta una proroga della durata del contratto, che si estingue alla scadenza. Il contratto si intende comunque risolto se la sospensione si protrae per un periodo superiore ad un sesto della durata stabilita nel contratto, se determinata, ovvero superiore a 30 giorni per i contratti a durata determinabile. Infine, ai rapporti che rientrano nel campo di applicazione del capo in esame si applicano specifiche norme, tra le quali si ricordano quelle sul processo del lavoro, quelle sulla tutela della maternità per le lavoratrici iscritte alla gestione separata INPS, le norme sulla sicurezza e igiene del lavoro, (di cui al **D.Lgs. 81/2008**), nonché le norme di tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e le norme di cui all'**articolo 51, comma 1, della L. 488/1999** (finanziaria 2002).

E' stato previsto, poi, che nella riconduzione a un progetto, programma di lavoro o fase di esso delle collaborazioni coordinate e continuative, i diritti derivanti da un rapporto di lavoro già in essere possono essere oggetto di rinunzie o transazioni (articolo 68, così come modificato dal richiamato **D.Lgs. 251/2004**) tra le parti in sede di certificazione del rapporto di lavoro anche in deroga alle disposizioni sulle rinunce e transazioni che hanno per oggetto diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi concernenti le controversie individuali di lavoro, di cui all'articolo 2113 del codice civile.

Merita infine ricordare che l'articolo 2, commi 51-56, della **L. 92/2012**, disciplina, a decorrere dal 2013, una specifica **indennità *una tantum* per i collaboratori coordinati e continuativi in regime di monocomittenza**, iscritti in via esclusiva alla gestione pensionistica INPS separata e non titolari anche di reddito di lavoro autonomo, in quanto esclusi dall'ambito di applicazione della **ASPI**.

La contrattazione collettiva

Il rapporto tra i diversi livelli contrattuali e, in particolare, il ruolo della contrattazione decentrata quale leva per accrescere la produttività, sono stati al centro del confronto tra le parti sociali, che si è a più riprese intrecciato con l'attività legislativa. Sul piano normativo, la promozione dei contratti aziendali è stata perseguita attraverso specifici sgravi contributivi e fiscali, mentre con l'introduzione del principio secondo il quale i contratti aziendali possono prevedere (a determinate condizioni) deroghe alle norme di legge e dei contratti collettivi nazionali, sono state poste le basi per una complessiva ridefinizione dei rapporti tra legge e contratti e delle fonti di regolazione del lavoro.

L'Accordo quadro del 22 gennaio 2009

A fronte dei pesanti effetti della crisi internazionale, resisi evidenti sin dai primi mesi della legislatura, tra le forze sociali si sviluppa un ampio confronto sulle misure da mettere in campo per rilanciare la produttività del sistema economico, che sfocia nell'adozione dell'**Accordo Quadro** del 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali. L'Accordo (non sottoscritto dalla CGIL), nel confermare l'assetto della contrattazione collettiva su due livelli (con prevalenza del primo, chiamato a regolare il sistema delle relazioni industriali a livello territoriale e aziendale), richiama con forza la necessità di incentivare misure volte ad incrementare la contrattazione di secondo livello, in particolare incrementando (e rendendo strutturali, certe e accessibili) le risorse per finanziare riduzioni contributive e fiscali collegate al raggiungimento di obiettivi di produttività a livello aziendale.

L'indagine conoscitiva della Commissione lavoro

Sul versante parlamentare, da giugno 2008 a febbraio 2009 la XI Commissione (Lavoro) della Camera ha svolto un'ampia **indagine conoscitiva** sui temi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva, al fine di operare una ricognizione delle situazioni determinatasi a seguito dell'Accordo quadro e di definire possibili linee di sviluppo per la successiva attività legislativa.

Gli sgravi contributivi e fiscali per i contratti aziendali

Sul versante normativo, lo **sgravio contributivo dei contratti di produttività** (già previsto, in via sperimentale per il 2008, dall'**articolo 1, commi 67 e 68 della L. 247/2007**) viene riconosciuto per il 2011 dall'**articolo 1, comma 47 della L. 220/2010**. Lo sgravio contributivo (non prorogato per gli anni successivi) veniva concesso entro il limite massimo del 5% della retribuzione contrattuale percepita e nel limite di 25 punti percentuali.

Un più importante filone normativo riguarda la **tassazione agevolata dei contratti di produttività**, introdotta dall'**articolo 2, comma 1, lettera c), del D.L. 93/2008** (originariamente in via transitoria e con carattere sperimentale). Il beneficio fiscale (limitato al settore privato) consiste nell'applicazione, sulle remunerazioni oggetto di agevolazione, di una **imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali fissata in misura pari al 10%**. A tale regime sono soggette, tra l'altro, le remunerazioni derivanti da incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa, nonché ad altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa. In sostanza, si tratta della quota di retribuzione caratteristica del secondo livello di contrattazione collettiva legata alla produttività aziendale.

La tassazione agevolata dei contratti di produttività è stata prorogata al 2011 dall'**articolo 1,**

comma 47, della L. 220/2010 (in favore dei lavoratori dipendenti con reddito annuo per lavoro dipendente fino a 40.000 euro ed entro il limite complessivo di 6.000 euro).

Per il 2012 è intervenuto l'**articolo 33, comma 12 della L. 183/2011**, che ha rimesso a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la determinazione dell'importo massimo assoggettabile all'imposta sostitutiva e del limite massimo di reddito annuo entro il quale usufruire dell'agevolazione. In attuazione di tale disposizione il **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2012** ha previsto che lo sgravio trovi applicazione entro il limite complessivo di 2.500 euro lordi e per redditi non superiori a 30.000 euro.

Per il 2013 e 2014, infine, la proroga dello sgravio è stata prevista dall'**articolo 1, commi 481-482, della L. 228/2012**, volto al recepimento dell'Accordo sulla produttività del 21 novembre 2012 (non sottoscritto dalla CGIL). Le modalità di attuazione sono state demandate ad un apposito DPCM (non ancora pubblicato sulla G.U.), che prevederebbe che lo sgravio trovi applicazione **entro il limite complessivo di 2.500 euro lordi e per redditi non superiori a 40.000 euro**. Diversamente dal passato, il provvedimento individuerrebbe specifici parametri volti ad assicurare che le voci retributive oggetto di sgravio siano effettivamente legate ad indicatori di produttività, efficienza ed innovazione; inoltre, si definirebbe un sistema di monitoraggio, che entro il 30 novembre 2013 dovrà portare ad una formale verifica con le parti sociali, anche al fine di orientare le future decisioni in materia.

L'Accordo interconfederale 28 giugno 2011

Il confronto sui temi della rappresentanza sindacale e della contrattazione collettiva ha trovato un importante punto di equilibrio con l' **Accordo interconfederale del 28 giugno 2011**. Con l'Accordo (sottoscritto anche dalla CGIL), oltre a ribadire il sostegno alla contrattazione collettiva aziendale (prevedendo, in particolare, che i contratti collettivi aziendali, per le parti economiche e normative, siano efficaci per tutto il personale e vincolino tutte le associazioni sindacali firmatarie dell'accordo operanti all'interno dell'azienda, se approvati dalla maggioranza dei componenti delle rappresentanze sindacali unitarie elette secondo le regole interconfederali vigenti), le parti sociali sono in particolare divenute ad una posizione unitaria sui rapporti tra diversi livelli di contrattazione. L'Accordo, infatti, prevede che i contratti collettivi aziendali possano attivare strumenti di articolazione contrattuale mirati ad assicurare la capacità di aderire alle esigenze degli specifici contesti produttivi. I contratti collettivi aziendali possono pertanto definire, anche in via sperimentale e temporanea, specifiche intese modificative delle regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro nei limiti e con le procedure previste dagli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro.

Un nuovo modello di relazioni sindacali: l'articolo 8 del D.L. 138/2011

In tale contesto il legislatore interviene con una disposizione fortemente innovativa, l'**articolo 8 del D.L. 138/2011**, che configura un **nuovo modello di relazioni contrattuali**, andando ben oltre l'assetto tra livelli contrattuali definito dall'Accordo del 28 giugno 2011. Tale norma introduce il principio che i contratti collettivi di lavoro aziendali o territoriali possono realizzare **specifiche intese con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati** (a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario di rappresentanza sindacale) finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività. Per essere efficaci tali contratti devono essere sottoscritti dalle associazioni dei lavoratori comparativamente più

rappresentative sul piano nazionale o territoriale, ovvero dalle rappresentanze sindacali operanti in azienda in base alla legge e agli accordi confederali vigenti, compreso quello del 28 giugno 2011. In specifiche materie, le intese possano prevedere **deroghe alle norme di fonte pubblica o contrattuale**, fermo restando il rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro. Si tratta delle materie concernenti: gli impianti audiovisivi e l'introduzione di nuove tecnologie; le mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale; i contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro; la disciplina dell'orario di lavoro; le modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese la trasformazione e conversione dei contratti di lavoro ed il recesso dal rapporto di lavoro, tranne alcune specifiche eccezioni (es. licenziamento discriminatorio e licenziamento nel periodo della maternità). Infine, si prevede che tutti i contratti collettivi aziendali vigenti, approvati e sottoscritti prima dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, sono efficaci nei confronti di tutto il personale delle unità produttive cui il contratto si riferisce, a condizione che il contratto sia stato approvato con votazione a maggioranza dei lavoratori.

La novità legislativa (ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte Costituzionale con la **sentenza n. 221 del 2012**) viene accolta con freddezza dalle parti sociali, le quali, nel ribadire che le materie delle relazioni industriali e della contrattazione sono affidate all'autonoma determinazione delle parti, si impegnano (con una postilla del 21 settembre 2012) "ad attenersi all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, applicandone compiutamente le norme e facendo sì che le rispettive strutture a tutti i livelli si attengano a quanto concordato". L'unitaria presa di posizione delle parti sociali (le quali in sostanza dichiarano che non intendono avvalersi delle nuove opportunità offerte dal legislatore attraverso l'**articolo 8 del D.L. 138/2011**) induce Fiat ad uscire da Confindustria, mentre la concreta attuazione della norma a livello aziendale e territoriale rimane limitata.

La novità legislativa (ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte Costituzionale con la **sentenza n. 221 del 2012**) viene accolta con freddezza dalle parti sociali, le quali, nel ribadire che le materie delle relazioni industriali e della contrattazione sono affidate all'autonoma determinazione delle parti, si impegnano (con una postilla del 21 settembre 2012) "ad attenersi all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011, applicandone compiutamente le norme e facendo sì che le rispettive strutture a tutti i livelli si attengano a quanto concordato". L'unitaria presa di posizione delle parti sociali (le quali in sostanza dichiarano che non intendono avvalersi delle nuove opportunità offerte dal legislatore attraverso l'**articolo 8 del D.L. 138/2011**) induce Fiat ad uscire da Confindustria, mentre la concreta attuazione della norma a livello aziendale e territoriale rimane limitata.

Approfondimenti

- [Indagine conoscitiva su relazioni industriali e contrattazione collettiva](#)

Documenti e risorse web

- [DPCM del 22 gennaio 2013](#)
- [Corte costituzionale sentenza n. 221 del 2012](#)
- [Documento conclusivo indagine conoscitiva](#)
- [Accordo del 28 giugno 2011](#)

Approfondimento: Indagine conoscitiva su relazioni industriali e contrattazione collettiva

L'indagine conoscitiva svolta dalla XI Commissione della Camera ha avuto lo scopo di comprendere l'evoluzione del sistema delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva in Italia, al fine di verificare la rispondenza dell'assetto consolidatosi all'indomani dell'approvazione del **Protocollo del 23 luglio 1993** ai mutamenti intervenuti nel sistema economico e alle nuove esigenze espresse dalle aziende e dai lavoratori.

L'indagine si è articolata in una serie di audizioni svolte nel periodo dal 25 giugno 2008 al 25 febbraio 2009, suddivise in due cicli. Al termine del primo ciclo di audizioni, una proposta di documento conclusivo è stata formalizzata dalla presidenza nella seduta dell'8 gennaio 2009. Di lì a pochi giorni (22 gennaio 2009), prima che la Commissione procedesse all'approvazione del documento conclusivo dell'indagine, è stato sottoscritto l'**Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali**. Considerato il rilievo dell'Accordo e il nuovo scenario complessivo che esso configurava (anche alla luce del fatto che l'Accordo non è stato sottoscritto dalla CGIL), la Commissione ha ritenuto di sospendere l'esame del documento conclusivo, al fine di svolgere un ulteriore ciclo di audizioni (tenutesi dal 10 al 25 febbraio 2009).

Al termine del secondo ciclo di audizioni, che ha consentito di tracciare un quadro completo delle problematiche esistenti, la Commissione ha approvato un **documento conclusivo nella seduta dell'8 aprile 2009**.

Il documento conclusivo ha evidenziato, in particolare:

- la necessità di un'auto-riforma condivisa del sistema esistente, alla luce dei cambiamenti verificatisi dal 1993 ad oggi. In quest'ottica, apprezzabile appare l'introduzione, nell'Accordo del 2009, in luogo dell'indice di inflazione programmata, del nuovo indice previsionale dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA) in ambito europeo per l'Italia, depurato della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, la cui previsione sarà affidata a un soggetto terzo;
- l'opportunità di considerare un nuovo modello per il doppio livello di contrattazione e la costituzione di una specifica Autorità per le relazioni collettive;
- la necessità di una riforma degli ammortizzatori sociali, partendo dalle indicazioni del **Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia**, considerando, tra l'altro, la possibilità di nuove forme di sostegno al reddito anche per i lavoratori atipici. Nel breve periodo è stata ribadita l'importanza di interventi di emergenza tramite lo stanziamento di adeguate risorse economiche per il finanziamento degli strumenti esistenti di sostegno del reddito.
- la necessità di introdurre regole certe in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale;
- la necessità di ampliare il ricorso ai contratti di solidarietà, che, sull'esempio di altri Paesi europei, potrebbero rappresentare un importante strumento di difesa dell'occupazione e riduzione dei costi sociali connessi alla crisi d'impresa;
- la necessità di considerare l'incidenza sulle relazioni industriali delle disposizioni in materia di **federalismo** contenute nella **L. 42/2009**, soprattutto per quanto riguarda le materie in cui la competenza dei nuovi governi regionali sarà esclusiva.

La tassazione delle persone fisiche (IRPEF)

Durante la XVI Legislatura, gli interventi normativi in materia di IRPEF sono stati eterogenei sia nelle finalità che nelle tipologie di misure adottate. Complessivamente, tuttavia, la maggior parte degli interventi ha inteso aumentare il reddito disponibile delle famiglie, per fronteggiare gli effetti della crisi economico-finanziaria. Le modifiche alla disciplina delle addizionali a regioni e comuni hanno inoltre rimodulato il carico fiscale tra Stato ed enti territoriali, al fine di dare attuazione alla legge sul federalismo fiscale.

Settore produttivo e lavoro

Una forma di **tassazione agevolata dei contratti di produttività** è stata introdotta dall'**articolo 2, comma 1, lettera c), del decreto-legge n.93/2008**, originariamente in via transitoria e con carattere sperimentale.

Il beneficio fiscale consiste nell'applicazione, sulle remunerazioni oggetto di agevolazione, di una imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali fissata in misura pari al 10%. A tale regime sono soggette, tra l'altro, le remunerazioni derivanti da incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa, nonché ad altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa. In sostanza, si tratta della quota di retribuzione caratteristica del secondo livello di contrattazione collettiva legata alla produttività aziendale.

L'intervento è stato successivamente prorogato nel tempo. Per l'anno 2012, a seguito del combinato disposto dell'**articolo 33, comma 12 della legge 183/2011** e dal **DPCM 23 marzo 2012**, le misure agevolative hanno trovato applicazione entro il limite complessivo di 2.500 euro lordi, con esclusivo riferimento al settore privato e ai titolari di reddito di lavoro dipendente non superiore, nell'anno 2011, a 30.000 euro (al lordo delle somme assoggettate nel 2011 alla medesima imposta sostitutiva).

Da ultimo, la legge di stabilità 2013 (articolo 1, commi 481 e 482 della **legge n. 228 del 2012**) ha ulteriormente prorogato le misure sperimentali per la produttività del lavoro a tutto il 2013 e il 2014. Per l'anno 2013, tali misure sono state adottate con il DPCM del 22 gennaio 2013, confermando la tassazione agevolata al 10 per cento delle somme erogate a titolo di retribuzione di produttività.

Allo scopo di favorire la costituzione di nuove imprese da parte di giovani o di coloro che perdono il posto di lavoro, l'**articolo 27 del D.L. 98 del 2011** ha modificato il regime fiscale semplificato per i cosiddetti "**contribuenti minimi**": dal 2012 esso si applica, per il periodo d'imposta in cui l'attività è iniziata e per i quattro successivi, esclusivamente alle persone fisiche che intraprendono un'attività d'impresa, arte o professione o che l'abbiano intrapresa dopo il 31 dicembre 2007.

Viene dunque ridotta la platea dei beneficiari di tale regime fiscale, che prevede una tassazione forfettaria del 20 per cento per i titolari di partite Iva e i lavoratori autonomi che a fine anno incassano meno di 30.000 euro. Il regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile si applica anche oltre il quarto periodo d'imposta successivo a quello di inizio dell'attività, ma non oltre il periodo d'imposta di compimento del trentacinquesimo anno d'età.

Allo stesso tempo, per questi ultimi il beneficio è aumentato: a decorrere dal 1° gennaio 2012, l'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi e delle addizionali regionali e comunali viene ridotta al 5 per cento (in luogo del 20 per cento). Per tali soggetti l'applicazione del nuovo regime dei minimi non potrà eccedere il periodo d'imposta in corso al 2015, nel caso in cui abbiano iniziato l'attività nel 2011.

In merito si ricorda che il 28 febbraio 2012 l'Assemblea della Camera ha approvato la **mozione 1-000895**, relativa all'applicazione degli studi di settore in relazione a tale nuovo regime; l'atto impegna il Governo, in particolare, ad adottare iniziative volte a disciplinare in modo organico il trattamento tributario da riservare ai cosiddetti contribuenti minimi, al fine di assicurare agli stessi semplificazioni contabili e meccanismi forfettari di determinazione delle imposte sui redditi, dell'Irap e dell'Iva.

Numerose agevolazioni fiscali sono contenute nella disciplina delle "**start up innovative**", contenuta nel **decreto-legge n. 179 del 2012**. Esse operano sia in favore di società aventi gli specifici requisiti di legge per qualificarsi come *start up* innovativa (tra cui la disapplicazione a tali soggetti della disciplina in materia di società di comodo e in perdita sistemica), sia nei confronti dei soggetti che vi lavorano o vi svolgono funzioni apicali. In particolare, nel caso di assegnazione agli amministratori, ai dipendenti e ai collaboratori di azioni, quote, titoli, diritti, opzioni o strumenti finanziari nel contesto di un piano di incentivazione, il reddito di lavoro derivante dall'attribuzione di tali strumenti finanziari o diritti non concorre alla formazione del reddito imponibile di tali soggetti ai fini tanto fiscali quanto contributivi.

Sono previste inoltre agevolazioni fiscali nei confronti dei soggetti che intendono investire in tali imprese: per gli anni 2013, 2014 e 2015 si consente alle persone fisiche e alle persone giuridiche, di detrarre o dedurre dal proprio reddito imponibile le somme investite in imprese *start-up* innovative, sia direttamente che indirettamente per il solo tramite di SGR o altre società che investono prevalentemente in *start-up* innovative.

Ulteriori interventi che interessano le persone fisiche esercenti attività produttive sono illustrati nel tema relativo alla **tassazione del settore produttivo**.

Detrazioni IRPEF

Tra le più significative modifiche intervenute durante la XVI Legislatura al sistema delle detrazioni IRPEF si ricordano:

- l'introduzione a regime della detrazione IRPEF per le spese sostenute dalle famiglie per la frequenza di **asili nido** (**articolo 2, comma 6 della legge n. 203 del 2008**, la legge finanziaria 2009);
- la modifica, ad opera del decreto-legge "sviluppo" (**D.L. 70/2011**) degli adempimenti dei contribuenti necessari per usufruire di alcune detrazioni IRPEF, in particolare quelli relativi alla **detrazione per carichi di famiglia**, con lo scopo di semplificarli;
- la possibilità di detrarre, a fini IRPEF, anche il **canone derivante da contratti di locazione stipulati da studenti universitari** iscritti ad università site nei Paesi UE (articolo 16 della legge n. 217 del 2011, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2012);
- la modifica, col fine di renderla strutturale, della **disciplina** delle **detrazioni IRPEF** spettanti per le **ristrutturazioni edilizie** (nuovo **articolo 16-bis del D.P.R. n. 917 del 1986**, introdotto dal **D.L. 201 del 2011**). Si segnala che, in relazione alle spese per le ristrutturazioni edilizie sostenute dal 26 giugno 2012 fino al 30 giugno 2013, è previsto l'innalzamento sia del quantum detraibile (dal 36 al 50% delle spese sostenute) che del limite di spesa per cui si può usufruire dell'agevolazione (da 48.000 a 96.000 euro, ai sensi dell'**articolo 11 del D.L. 83 del 2012**). Per quanto riguarda le spese di **riqualificazione energetica** degli edifici sostenute dal 1° gennaio al 30 giugno 2013 spetta una detrazione del 55% delle stesse spese (comma 2). Si rinvia al tema web relativo alla **tassazione degli immobili** per ulteriori

precisazioni.

- **l'innalzamento** (articolo 1, comma 483 della legge di stabilità 2013, **legge n. 228 del 2012**) dell'importo delle **detrazioni** IRPEF spettanti per **figli a carico**. In particolare, è stata elevata da 800 a 950 euro la detrazione IRPEF per figli a carico di età pari o superiore a tre anni, da 900 a 1.220 euro quella prevista per ciascun figlio di età inferiore a tre anni, nonché dal 220 a 400 quella per ciascun figlio portatore di handicap;

- la modifica al regime delle detrazioni delle somme versate per **erogazioni liberali** in favore dei **partiti e movimenti politici**. Accanto all'aumento della percentuale detraibile (dal 19 per cento al 24 per cento, per l'anno 2013; al 26 per cento, a decorrere dal 2014) viene diminuito il limite (massimo e minimo) di contributo detraibile, che diviene compreso tra 50 e 10.000 euro (non più 103.291 euro);

- le modifiche alla **disciplina** delle detrazioni per **erogazioni liberali** alle **ONLUS** ed ad altre organizzazioni umanitarie: la percentuale detraibile è pari al 24 per cento nel 2013 e al 26 per cento dal 2014 e l'importo massimo è pari a 2.065 euro annui.

- l'introduzione di una detrazione d'imposta (pari al **19 per cento** delle spese sostenute) per le **erogazioni liberali** in denaro in favore del **Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato**.

Tassazione dei redditi fondiari: la "cedolare secca" sui redditi da locazione di immobili

La disciplina della cosiddetta "cedolare secca sugli affitti", istituita dal **decreto legislativo n. 23 del 2011** (in tema di **federalismo fiscale municipale**, prevede una specifica modalità di tassazione dei redditi derivanti dalla locazione di immobili adibiti ad uso abitativo: a partire dal 2011 si consente ai proprietari dei predetti immobili, in luogo dell'ordinaria tassazione Irpef sui redditi derivanti dalla locazione, di optare per un regime sostitutivo (che assorbe anche le imposte di registro e bollo sui contratti) le cui aliquote sono pari al 21% per i contratti a canone libero ed al 19% per quelli a canone concordato. Oltre a severe sanzioni in caso di omessa od irregolare registrazione (in cui si prevede automaticamente un durata del contratto pari a quattro anni e l'applicazione di un canone ridotto che fa riferimento al triplo della rendita catastale) le misure suddette prevedono che, in caso di contratto a canone concordato, il locatore che opta per la cedolare secca non potrà richiedere aggiornamenti del canone per tutta la durata del contratto. Nel corso delle audizioni informali svoltesi presso la VI Commissione (Finanze) il 15 novembre 2012, Confedilizia e **UPPI** – Unione piccoli proprietari immobiliari hanno rilevato i principali aspetti problematici relativi all'attuazione di tale nuova disciplina.

Per ulteriori informazioni sulla **tassazione degli immobili** si rinvia al relativo tema web. Si ricorda in questa sede che il **D.L. n. 16 del 2012** (articolo 4, commi 5-*quinquies* e 5-*sexies*) ha fissato al 35 per cento la riduzione applicabile per determinare il reddito da locazione imponibile a fini IRPEF e IRES degli **immobili** aventi **interesse storico o artistico**.

L'**articolo 4, comma 74 della legge n. 92 del 2012** ha rideterminato le modalità di calcolo del **reddito dei fabbricati** imponibile ai fini **IRPEF**; in particolare, dal 2013 è diminuita dal 15 al 5 per cento la riduzione applicabile ai canoni dei fabbricati concessi in locazione, utile ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEF.

Le addizionali IRPEF

Le modifiche alla disciplina delle addizionali IRPEF, come anticipato in precedenza, si inquadrano nell'alveo degli interventi attuativi della legge sul federalismo fiscale (**legge n. 42/2009**). Tuttavia, rispetto alla disciplina attuativa della **legge 42/2009**, ulteriori e successivi interventi – di cui si darà sinteticamente conto in seguito – hanno inciso sulla misura dell'addizionale regionale e sulla possibilità delle regioni di manovrare l'aliquota di spettanza.

In un primo momento, il **decreto-legge n. 93 del 2008** aveva disposto la sospensione del potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi e delle addizionali all'IRPEF, salve le deroghe in favore delle regioni con disavanzi nel settore sanitario. La sospensione è cessata per effetto di quanto disposto dal **D.L. 138 del 2011** (articolo 1, commi 10 e 11): dal 2012 è stato ripristinato il potere di regioni e comuni di deliberare aumenti delle aliquote delle addizionali IRPEF.

Il decreto legislativo in materia di **federalismo regionale** e fabbisogni standard nel settore sanitario (**D. Lgs. n. 68 del 2011**, come modificato dal citato **D. L. 138 del 2011**) ha recato importanti novità in tema di addizionale regionale all'IRPEF e, in particolare:

- è stato previsto che, dal 2012, sia rideterminata l'addizionale regionale all'Irpef, la cui misura di base è dell'1,23 per cento (per effetto dell'innalzamento operato dall'**articolo 28 del D.L. 201 del 2011**, dal precedente valore dello 0,9 per cento);
- all'aliquota così rideterminata si aggiungono le eventuali maggiorazioni dell'addizionale, che ciascuna regione può effettuare nel limite dello 0,5% per il 2012 e il 2013, dell'1,1% per il 2014 e del 2,1% dal 2015;
- le regioni sottoposte al piano di stabilizzazione finanziaria possono anticipare al 2013 l'aumento dell'addizionale IRPEF di 1,1 punto percentuale stabilito dal **D.Lgs. 68/2011** relativamente all'anno 2014 (**D.L. 95 del 2012**);
- è stata posticipata dal 2013 al 2014 la decorrenza di alcune disposizioni che disciplinano i poteri delle Regioni di manovrare l'addizionale regionale IRPEF (articolo 1, comma 555 della legge di stabilità 2013, **legge n. 228 del 2012**). In particolare, tra le norme di cui è posticipata la decorrenza vi è l'autorizzazione a innalzare la misura delle detrazioni per carichi di famiglia - a carico dell'addizionale regionale - e la possibilità di introdurre detrazioni fiscali in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale.

I redditi finanziari: rinvio

Nel corso della XVI legislatura è stato operato un complessivo intervento di riordino dei redditi finanziari, al fine di uniformarne il regime fiscale e razionalizzare complessivamente la materia. Per un'analisi approfondita si rinvia al tema sulla **tassazione di transazioni e strumenti finanziari**.

Si segnalano, in questa sede: la riforma dell'imposizione sui fondi di investimento mobiliare italiani; il nuovo regime tributario dei redditi di capitale; l'imposta di bollo sulle transazioni finanziarie; il trattamento fiscale agevolato delle obbligazioni emesse dalle società di progetto per finanziare gli investimenti in infrastrutture o nei servizi di pubblica utilità (cd. project bond).

"Scudo fiscale" e tassazione dei beni di lusso

L'**articolo 13-bis del D.L. 78/2009**, come modificato dal **decreto-legge n. 103 del 2009** e dalla legge finanziaria 2010, ha introdotto la possibilità di rimpatriare o regolarizzare le attività detenute illegalmente all'estero alla data del 31 dicembre 2008 (cd. "scudo fiscale"). Per ulteriori informazioni si rinvia alla **scheda di approfondimento** in materia.

L'**articolo 19 del D.L. 201 del 2011** ha previsto l'applicazione di un'imposta di bollo sulle attività così rimpatriate mediante lo "scudo fiscale"; il medesimo articolo ha introdotto altresì forme di prelievo sulle attività finanziarie e sugli immobili detenuti all'estero. L'articolo 16 del medesimo D.L. ha infine previsto forme di tassazione di imbarcazioni e automobili di lusso.

Il contributo di solidarietà

L'**articolo 9, comma 2, del D.L. n. 78 del 2010** aveva previsto, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2013, una **decurtazione** dei **trattamenti economici** complessivi dei **dipendenti** (anche di qualifica dirigenziale) delle **amministrazioni pubbliche**. Tale taglio colpiva le retribuzioni superiori a 90.000 euro lordi, con decurtazione del 5 per cento della parte eccedente il predetto importo, fino a 150.000 euro; per le retribuzioni superiori a 150.000 euro lordi, era prevista un'ulteriore decurtazione del 10 per cento (per la parte eccedente il citato ammontare di 150.000 euro). Tuttavia la Corte Costituzionale, con la **sentenza n. 223 del 2012** ha dichiarato illegittima la richiamata disciplina, in quanto ha riconosciuto che essa ha introdotto un vero e proprio prelievo tributario risultante in una **imposta speciale** nei confronti dei **solì pubblici dipendenti**. Come tale, la disposizione appare in contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost. e, in particolare, col principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante.

Successivamente, il **decreto-legge 138 del 2011** (articolo 2, primi due commi), in relazione alle straordinarie esigenze legate alla crisi economica, ha introdotto un contributo di solidarietà a carico di tutti i contribuenti il cui reddito complessivo ai fini IRPEF sia superiore a 300.000 euro lordi annui, per il periodo 1° gennaio 2011 – 31 dicembre 2013. Il contributo è pari al 3 per cento della quota eccedente tale importo.

Per quanto riguarda invece i **trattamenti pensionistici**, l'**articolo 18, comma 22-bis, del D.L. n. 98/2011** ha introdotto, in ragione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, un contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 nelle seguenti modalità:

- per gli importi che superino i 90.000 euro lordi annui e fino a 150.000 euro, il contributo è pari al 5% della parte eccedente il predetto importo. La norma prevede che, in ogni caso, a seguito della predetta riduzione il trattamento pensionistico complessivo non può comunque essere inferiore a 90.000 euro lordi annui;
- per la parte eccedente i 150.000 euro pari al 10%.

Successivamente l'**articolo 24, comma 31-bis del D.L. 201 del 2011** ha disposto l'incremento del predetto contributo, fissandolo al 15% per la parte eccedente i 200.000 euro.

Di conseguenza, il **vigente** contributo di perequazione sui **trattamenti pensionistici** opera nel modo seguente:

- 5% per gli importi da 90.000 a 150.000 euro;
- 10% per gli importi da 150.000 a 200.000 euro;
- 15% per gli importi oltre i 200.000 euro.

Approfondimenti

- Il rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali

Dossier pubblicati

- Legge di stabilità 2013 Legge 24 dicembre 2012, n. 228 - Schede di lettura (Articolo 1- commi 1-300) - Tomo I (31/01/2013)
- Legge di stabilità 2013 - Legge 24 dicembre 2012, n. 228 - Schede di lettura - (Articolo 1, commi 301-561) (31/01/2013)
- Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese - D.L. 179/2012- A.C. 5626 - Schede di lettura (10/12/2012)
- Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale - D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (artt. 2, 11, 12, 21 e 26, L. 42/2009) - Esito pareri al Governo (08/04/2011)

Approfondimento: Il rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali

La disciplina sullo **scudo fiscale** è stata introdotta dall'**articolo 13-bis del decreto-legge n. 78 del 2009**, convertito, con modificazioni, dalla **legge n. 102 del 2009** ed è stata modificata sia dal **decreto-legge n. 103 del 2009**, convertito, con modificazioni, dalla **legge n. 141 del 2009** sia dal **decreto-legge n. 194 del 2009** (c.d. "milleproroghe"). Ulteriori disposizioni in materia di tassazione delle attività "scudate" sono state introdotte con il **D.L. 201 del 2011** e con il **D.L. 16 del 2012**.

Le norme recano disposizioni in materia di "**rimpatrio**" ovvero "**regolarizzazione**" delle **attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero** in violazione degli obblighi valutari e tributari sanciti dal **decreto legge n. 167 del 1990**^[1], convertito dalla **legge n. 227 del 1990**.

La disciplina (c.d. scudo-*ter*) ha consentito la **regolarizzazione o il rimpatrio** delle attività **detenute** all'estero in una data non successiva al **31 dicembre 2008**. L'operazione, da effettuarsi nel periodo compreso **tra il 15 settembre 2009 e il 15 aprile 2010**^[2], è stata resa perfezionabile con il pagamento dell'**imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali** istituita dal sopra richiamato articolo 13-bis. Poichè il termine finale, fissato al 15 dicembre 2009 dalla legge di conversione del DL 78/09, è stato modificato dal DL 194/2009 (entrato in vigore il 30 dicembre 2009), le operazioni di emersione effettuate nel periodo compreso tra il 16 e il 29 dicembre 2009 non sono state considerate ammissibili. Il DL n. 194/2009 ha introdotto un incremento della misura dell'imposta dovuta da applicare alle operazioni di emersione effettuate successivamente al 15 dicembre 2009.

In merito alla disciplina generale e agli effetti prodotti i **commi 4 e 5 dell'articolo 13-bis** rinviano:

- agli articoli 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19 commi 2 e 2-*bis*, 20 comma 3 del **decreto legge n. 350 del 2001**, recante una precedente disciplina in materia di "scudo fiscale" che ha disposto la possibilità di regolarizzare le attività estere detenute almeno al 1° agosto 2001, nonché al **decreto-legge n. 12 del 2002** il quale, agli articoli 1 e 2, reca modifiche ed integrazioni alla disciplina contenuta nel **D.L. n. 350**[3];
- all'**articolo 8, comma 6, lettera c), della legge n. 289 del 2002** (finanziaria 2003). Il richiamato articolo 8, recante "*Integrazione degli imponibili per gli anni pregressi*", nell'introdurre la facoltà per i contribuenti di aderire alla definizione agevolata, individua nella lettera c) del comma 8 gli effetti penali conseguenti alla medesima regolarizzazione fiscale.

Nell'illustrare la disciplina in commento si tiene conto anche dei chiarimenti forniti nelle numerose circolari emanate dell'Agenzia delle entrate ed in particolare della circolare n. 43/E dell'Agenzia delle entrate, emanata il 10 ottobre 2009.

Ambito soggettivo

La norma non ha individuato espressamente l'**ambito soggettivo** di applicazione. Tuttavia, in virtù dei rinvii al **decreto-legge n. 167 del 1990** e all'**articolo 11 del decreto-legge n. 350 del 2001** nonché dei chiarimenti forniti con la richiamata circolare n. 43/E emanata dall'Agenzia delle entrate, la disciplina è stata ritenuta applicabile nei confronti dei seguenti soggetti **residenti** nel territorio dello Stato: **persone fisiche** (anche titolari di reddito d'impresa o di lavoro autonomo), **enti non commerciali, società semplici e associazioni equiparate** ai sensi dell'**articolo 5 del D.P.R. n. 917/1986** (TUIR).

La circolare n. 43 dell'Agenzia delle entrate, in merito al requisito della residenza, ha rinvio

alla nozione contenuta nell'articolo 2, comma 2 del TUIR e a quanto indicato nel comma 2-*bis* del medesimo articolo 2 ai sensi del quale **sono considerati residenti**, e pertanto rientrano nell'ambito soggettivo anche **i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi** della popolazione residente **e trasferiti** in Stati aventi un regime fiscale privilegiato (cosiddetti **paradisi fiscali**). La stessa circolare, inoltre, ha precisato che il requisito della residenza deve sussistere per il periodo d'imposta in corso alla data di presentazione della dichiarazione riservata (2009), e non necessariamente nei periodi d'imposta precedenti. In particolare, è stato affermato che "si deve ritenere che possano essere **inclusi** nel novero dei **soggetti** interessati tutti coloro **che, pur non risultando residenti** nel territorio dello Stato **alla data di presentazione della dichiarazione riservata**, vengano ad **acquisire successivamente** a tale data detto requisito".

Il comma 7-*bis* dell'articolo 13-*bis* **ha incluso** nel campo di applicazione le **imprese estere** di cui agli articoli 167 e 168 del **D.P.R. n. 917 del 1986** (TUIR), ovvero le imprese **situate** nei paesi a fiscalità vantaggiosa (c.d. **paradisi fiscali**) le cui **partecipazioni di controllo o di collegamento sono detenute da soggetti residenti** in Italia ai quali, ai sensi dei richiamati articoli 167 e 168, viene imputato per trasparenza il reddito della partecipata in proporzione alla quota detenuta.

La circolare dell'Agenzia delle entrate ha evidenziato che la "finalità del provvedimento è quella di consentire l'emersione di attività comunque riferibili al contribuente (...) è ammessa (...) anche nel caso in cui le predette attività siano intestate a **società fiduciarie o siano possedute** dal contribuente per il tramite di **interposta persona**". Sul punto la circolare ha fornito chiarimenti ed esemplificazioni con particolare riferimento alle attività detenute all'estero tramite il **trust**, ivi compresi quelli "esterovestiti"; l'Agenzia ha precisato, in linea generale, che essi rientrano nell'ambito soggettivo qualora le attività facenti parte del patrimonio del **trust** continuano ad essere, di fatto, a disposizione del **settlor** oppure rientrano nella disponibilità dei beneficiari.

Non sono stati inclusi nell'ambito soggettivo:

- **gli enti commerciali**, le società, siano essi **società di persone o società di capitali**, ad eccezione delle società semplici;
- coloro che **hanno osservato le disposizioni sul monitoraggio fiscale** e che hanno violato unicamente gli obblighi di dichiarazione annuale dei redditi di fonte estera (quadro RW nel modello UNICO). Sul punto, con particolare riferimento agli investimenti di natura non finanziaria, la circolare fornisce chiarimenti meglio illustrati nel paragrafo concernente l'ambito oggettivo;
- i soggetti, come precisato nella circolare, "residenti nel comune di **Campione d'Italia** in relazione alle disponibilità detenute presso istituti elvetici in base alle disposizioni valutarie specificamente riferite al predetto territorio. Tale **esclusione è limitata** alle disponibilità derivanti da redditi di lavoro, da trattamenti pensionistici, nonché da altre attività lavorative svolte direttamente in Svizzera da soggetti residenti nel suddetto Comune".

Non sono stati, in ogni caso, ammessi allo scudo fiscale i soggetti nei confronti dei quali, alla data di presentazione della dichiarazione riservata, fosse già stato **notificato l'avvio di attività di controllo**. In base a quanto affermato dalla circolare, infatti, "le operazioni di emersione non producono gli effetti previsti qualora, alla data di presentazione della dichiarazione riservata, la violazione sia stata già constatata ovvero siano iniziati accessi, ispezioni e verifiche o altre attività di accertamento tributario e contributivo nei confronti del contribuente ovvero siano stati emanati nei confronti del medesimo avvisi di accertamento o di rettifica o atti di contestazione di violazioni tributarie, compresi i predetti inviti, questionari e richieste. Al riguardo, affinché vi sia un effetto preclusivo alla regolarizzazione, gli atti menzionati devono essere stati portati formalmente a conoscenza del contribuente. Per

formale conoscenza si intende la notifica degli stessi". In caso di avvio di attività di controllo nei confronti di una società di persone o di una associazione, l'accesso allo scudo fiscale è stato precluso anche in capo ai soci o associati per i redditi della società o associazione a lui imputabili.

L'Agenzia delle entrate ha fornito, con la circolare n. 48/E del 17 novembre 2009, ulteriori chiarimenti con particolare riferimento ai **soggetti** residenti in Italia che **prestano la propria attività all'estero**. L'Agenzia ha precisato che, mentre i dipendenti pubblici in servizio all'estero per la maggior parte del periodo d'imposta non sono soggetti agli obblighi sul monitoraggio fiscale in quanto non aventi il requisito della residenza, i **lavoratori frontalieri e i dipendenti di imprese multinazionali** che lavorano all'estero e che risultano titolari di depositi e/o conti correnti esteri di ammontare superiore a 10.000 euro, sono invece tenuti ad adempiere agli obblighi in materia di monitoraggio fiscale. Tali ultimi soggetti, evidenzia la circolare, "possono regolarizzare la propria posizione fiscale con riferimento agli anni pregressi, presentando la dichiarazione dei redditi integrativa relativamente al periodo d'imposta 2008"; ciò in quanto si tiene conto della "carezza, nei casi in esame, della volontà di porre in essere comportamenti illeciti (è sintomatica, al riguardo, la circostanza che si tratta di disponibilità detenute all'estero derivanti da redditi di lavoro dipendente e assimilato generalmente assoggettati a tassazione alla fonte a cura del datore di lavoro)". Sul punto è intervenuto, da ultimo, l'**articolo 2, comma 7, del decreto-legge n. 194 del 30 dicembre 2009** ("milleproroghe") ai sensi del quale i lavoratori dipendenti e i pensionati che hanno ommesso la presentazione del modello RW della dichiarazione dei redditi per il 2008 hanno avuto la possibilità di regolarizzare la posizione entro il 30 aprile 2010 con applicazione delle sanzioni minime (ravvedimento operoso); la relazione illustrativa allegata al DL n. 194 chiariv in merito che tale disposizione era volta a regolarizzare l'intera posizione fiscale anche con riferimento agli anni pregressi secondo le modalità illustrate nella circolare dell'Agenzia delle entrate n. 48/E del 17 novembre 2009".

Modalità

Sono state previste due modalità diverse da applicare in funzione dello Stato estero nel quale si trovavano le attività interessate dalla disciplina dello "scudo":

- per le attività ubicate in **paesi non appartenenti all'Unione europea, ad eccezione di quelli indicati nel punto successivo**, la procedura è stata subordinata al cosiddetto **rimpatrio dei capitali**, ovvero al rientro in Italia del denaro e delle attività.

La circolare dell'Agenzia delle entrate ha chiarito che, oltre al trasferimento fisico delle attività, è stato possibile anche il c.d. **rimpatrio giuridico**. Esso si considera eseguito, nel caso di rimpatrio di **denaro o di attività finanziarie**, nel momento in cui l'intermediario assume formalmente in custodia, deposito, amministrazione o gestione le attività anche senza procedere al materiale trasferimento delle stesse; il rimpatrio giuridico delle **attività patrimoniali**, invece, consiste nel conferimento delle attività stesse in una società costituita nello stesso Paese in cui le attività conferite erano detenute alla data del 5 agosto 2009 e nel conseguente rimpatrio delle partecipazioni nella società.

Inoltre, sempre in base ai chiarimenti forniti dalla circolare, è stata chiarita la possibilità che le attività rimpatriate fossero qualitativamente diverse da quelle indicate nella dichiarazione riservata come, ad esempio, nell'ipotesi in cui le attività detenute fossero rappresentate da titoli successivamente ceduti.

- per attività insistenti in **paesi dell'Unione europea ovvero in paesi aderenti allo Spazio economico europeo (SEE)**^[4] che garantiscono un effettivo scambio di informazioni fiscali in via amministrativa (sul punto si rinvia all'interpretazione, di seguito illustrata, fornita dalla circolare), ai soggetti interessati è stato permesso di scegliere di **regolarizzare**, ossia di continuare a mantenere le proprie attività all'estero, **ovvero di rimpatriare** le attività finanziarie e patrimoniali. La possibilità di effettuare il rimpatrio o la regolarizzazione è stata ammessa anche per le **imprese estere situate nei paradisi fiscali** le cui partecipazioni di controllo o di collegamento fossero detenute da soggetti residenti in Italia.

La circolare n. 43 dell'Agenzia delle entrate ha fornito un'interpretazione estensiva in merito all'applicazione della norma, affermando che la **regolarizzazione era ammessa** nel caso in cui le attività fossero detenute "in **Paesi che consentono un effettivo scambio di informazioni** in via amministrativa".

In proposito, la circolare ha ricordato "i principi generali sottoscritti nei vertici del G8" in materia di cooperazione internazionale sulla fiscalità finanziaria, nonché l'impegno assunto dagli Stati OCSE "volto ad assicurare una maggiore trasparenza bancaria su investimenti e depositi, anche per quelli detenuti nei paesi che assicurano particolari agevolazioni "i cosiddetti paradisi fiscali". Inoltre, richiamando l'articolo 56 del Trattato UE ai sensi del quale è vietata qualsiasi restrizione ai movimenti di capitale non solo tra Stati membri ma anche con paesi terzi, ha affermato che "si deve ritenere possibile la regolarizzazione delle attività detenute anche nei Paesi extra UE con i quali è in atto un effettivo scambio di informazioni secondo il recenti standard ONU/OCSE".

Pertanto, secondo quanto affermato nella circolare, la facoltà di scegliere tra **la regolarizzazione** e il rimpatrio **è stata estesa** alle attività detenute nei "**Paesi dell'OCSE che non hanno posto riserve alla possibilità di scambiare informazioni** bancarie. Si tratta, in particolare, dei seguenti Paesi: Australia, Canada, Corea del Sud, Giappone, Messico, Nuova Zelanda, Stati Uniti e Turchia".

Ai fini della **individuazione del Paese** di detenzione delle attività da regolarizzare la circolare dell'Agenzia delle entrate ha stabilito la rilevanza di "quello in cui le attività erano **detenute alla data** di entrata in vigore del decreto (**5 agosto 2009**)".

Ai sensi del comma 5 dell'articolo 13-*bis*, sono state rese applicabili alle operazioni di rimpatrio o di regolarizzazione le modalità previste dagli articoli 11, 13, 14, 15, 19 commi 2 e 2-*bis*, e 20 comma 3 del **decreto-legge n. 350/2001** nonché del **decreto legge n. 12 del 2002**.

Alla luce di tali disposizioni, le operazioni di rimpatrio e regolarizzazione sono state effettuate attraverso una **dichiarazione riservata**, da presentare ad uno dei seguenti **intermediari abilitati**:

-banche italiane;

-società di intermediazione mobiliare (SIM) di cui all'**articolo 1, comma 1, lettera e) del decreto legislativo n. 58 del 1998** (TUF);

-società di gestione del risparmio (SGR) di cui all'articolo 1, comma 1, lettera o) del TUF, limitatamente alle attività di gestione su base individuale di portafogli di investimento per conto terzi;

-società fiduciarie di cui alla **legge n. 1966 del 1939**;

- agenti di cambio iscritti nel ruolo unico previsto dall'articolo 201 del TUF;
- Poste italiane S.p.A.;
- stabili organizzazioni in Italia di banche e di imprese di investimento non residenti.

Gli intermediari hanno garantito l'**anonimato delle dichiarazioni di emersione** delle attività nei confronti dell'amministrazione finanziaria, in quanto non tenuti a verificare la congruità delle informazioni contenute nelle dichiarazioni riservate; tuttavia hanno avuto il compito di verificare la documentazione allegata alla dichiarazione, in caso di regolarizzazione delle attività.

Per l'operazione di **rimpatrio**, è stato previsto l'obbligo di deposito delle **attività presso l'intermediario** italiano entro il termine del 15 dicembre 2009; non si è consentita infatti l'operazione di emersione per le attività rimpatriate prima del 15 settembre 2009 ovvero dopo il 15 dicembre 2009. L'operazione di rimpatrio non ha comportato l'esonero per il contribuente dall'applicazione della disciplina in materia di monitoraggio di cui agli articoli 3 e seguenti del **decreto legislativo n. 195 del 2008** ai sensi della quale, in caso di trasporto di denaro contante o altre attività finanziarie di importo pari o superiore a 10.000 euro, deve essere presentata apposita dichiarazione all'Agenzia delle Dogane. In tale ipotesi, pertanto, l'intermediario dovrà ricevere, oltre alla dichiarazione riservata, anche la predetta dichiarazione di trasporto dei valori rimpatriati.

Gli **intermediari hanno assunto la qualifica di sostituto d'imposta**, trattenendo le ritenute fiscali dovute e riversandole allo Stato senza indicare il nominativo del soggetto per conto del quale la ritenuta è stata operata. Sempre in qualità di sostituto d'imposta dovranno presentare una dichiarazione complessiva (mod. 770) concernente il totale delle somme rimpatriate o regolarizzate e le relative ritenute trattenute e versate.

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 13-*bis* gli intermediari **non sono stati tenuti agli obblighi di segnalazione di operazioni sospette in materia di antiriciclaggio** disciplinate dall'**articolo 41 del decreto legislativo n. 231 del 2007**

Ai sensi dell'**articolo 41 del D.Lgs. n. 231/1997** devono essere inviate alla Unità di Informazione Finanziaria (UIF) presso la Banca d'Italia apposite segnalazioni quando esiste il sospetto che siano in corso operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti, acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico. Le segnalazioni devono essere effettuate senza ritardo, se possibile prima di eseguire l'operazione, e comunque appena il soggetto tenuto alla segnalazione viene a conoscenza degli elementi di sospetto. Infine, le segnalazioni di operazioni sospette non costituiscono violazione degli obblighi di segretezza, del segreto professionale o di eventuali restrizioni alla comunicazione di informazioni imposte in sede contrattuale o da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e, se poste in essere per le finalità ivi previste e in buona fede, non comportano responsabilità di alcun tipo.

In proposito, la circolare n. 43/E dell'Agenzia dell'entrate, nel dettare le regole attuative dell'articolo 13-*bis* in esame, ne ha fornito una interpretazione in base alla quale sono stati posti specifici obblighi di segnalazione in capo agli intermediari, cui di fatto è stata attribuita una funzione ricognitiva e valutativa sulla natura delle operazioni che originano la richiesta di emersione. La circolare, infatti, ha affermato il dovere degli **intermediari** di "rispettare gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione previsti dal **decreto legislativo 21**

novembre 2007, n. 231 in materia di antiriciclaggio. In particolare, gli intermediari abilitati, nonché gli altri soggetti indicati nel citato decreto legislativo, **sono tenuti all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette** nei casi in cui sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che le attività oggetto della procedura di emersione siano **frutto di reati diversi da quelli per i quali si determina la causa di non punibilità** di cui al comma 4 dell'articolo 13-*bis* del decreto. Al riguardo si fa presente che le operazioni di rimpatrio e di regolarizzazione non costituiscono di per sé elemento sufficiente ai fini della valutazione dei profili di sospetto per la predetta segnalazione, ferma rimanendo la valutazione degli altri elementi previsti dall'**articolo 41 del medesimo decreto legislativo n. 231 del 2007**'. I reati per i quali si verifica la non punibilità ai sensi del comma 4 sono illustrati nel paragrafo concernente gli effetti.

Ambito oggettivo

Per quanto concerne l'ambito oggettivo, la normativa sullo "scudo" è stata resa applicabile alle **attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero in violazione** delle disposizioni in materia di monitoraggio fiscale a partire da una data non successiva al **31 dicembre 2008**.

Sono state dunque oggetto di **rimpatrio** le somme di denaro e le altre attività finanziarie, tra le quali le azioni e gli strumenti finanziari assimilati, titoli obbligazionari, certificati di massa, quote di partecipazione ad organismi di investimento collettivo del risparmio, polizze assicurative produttive di redditi di natura finanziaria. Il rimpatrio ha riguardato anche titoli o altre attività finanziarie emesse da soggetti italiani purché detenuti all'estero a partire da una data non successiva al 31 dicembre 2008 in violazione degli obblighi tributari e valutari. La circolare dell'Agenzia delle entrate n. 43 ha chiarito che "con particolare riferimento alle opere d'arte si fa presente che restano ferme le disposizioni vigenti in materia di tutela e protezione delle medesime".

Le operazioni di **regolarizzazione** sono state estese anche agli investimenti esteri di natura non finanziaria quali, ad esempio, gli immobili, gli oggetti preziosi, le opere d'arte e gli *yacht*, purché detenuti, secondo quanto affermato dalla circolare dell'Agenzia delle entrate, "in un Paese europeo o in altro Paese che garantisce un effettivo scambio di informazioni fiscali in via amministrativa" a partire da una data non successiva al 31 dicembre 2008.

La più volte richiamata circolare n. 43/E, inoltre, ha fornito un'interpretazione estensiva rispetto all'ambito oggettivo di applicazione della disciplina in argomento. In particolare, nel ricordare le attività detenute all'estero che sono interessate dalla normativa sul monitoraggio fiscale (quali, ad es. le attività che producono reddito, le attività finanziarie di ammontare superiore a 10.000 euro, i titoli pubblici ed equiparati emessi in Italia, ecc.) ha reputato necessaria "**una revisione dell'interpretazione della disposizione recata nell'articolo 4 del decreto legge n. 167 del 1990**". In particolare, ha ritenuto la suddetta da intendersi "**da ora in poi** riferita non solo a fattispecie di effettiva produzione di redditi imponibili in Italia ma **anche ad ipotesi in cui la produzione dei predetti redditi sia soltanto astratta o potenziale**. Pertanto, a partire dalla dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta in corso, i contribuenti saranno tenuti ad indicare nel quadro RW non soltanto le attività estere di natura finanziaria ma anche gli investimenti all'estero di altra natura, indipendentemente dalla effettiva produzione di redditi imponibili in Italia. Esemplificando, quindi, dovranno essere sempre indicati anche gli immobili tenuti a disposizione, gli *yacht*, gli oggetti preziosi e le opere d'arte **anche se non produttivi di redditi**".

L'**articolo 4 del decreto legge n. 167 del 1990** dispone che le persone fisiche, gli enti non commerciali, e le società semplici ed equiparate residenti in Italia che al termine del periodo d'imposta detengono investimenti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria, attraverso cui possono essere conseguiti redditi di fonte estera imponibili in Italia, devono indicarli nella dichiarazione dei redditi. L'obbligo di dichiarazione, tuttavia, non sussiste se l'ammontare complessivo degli investimenti ed attività al termine del periodo d'imposta, ovvero l'ammontare complessivo dei movimenti effettuati nel corso dell'anno, non supera l'importo di 10 mila euro.

In linea con la predetta interpretazione, la circolare - nel ricordare, a titolo esemplificativo, che nel quadro RW vanno indicati gli immobili assoggettati ad imposte sui redditi nello Stato estero (è il caso della Spagna) mentre non devono essere indicati gli immobili tenuti a disposizione in un Paese che non ne prevede la tassazione ai fini delle imposte dirette (è il caso della Francia) e che, pertanto, l'immobile situato in Francia non potrebbe essere oggetto di emersione in quanto non è stato violato alcun obbligo dichiarativo - ha reputato che "in questa fattispecie le **violazioni degli obblighi inerenti il monitoraggio fiscale** potrebbero essersi **verificate precedentemente**, per esempio, all'atto del trasferimento all'estero delle somme utilizzate per l'acquisto dell'immobile ovvero in precedenti periodi di imposta nei quali il contribuente abbia locato l'immobile. In tali casi (...) il contribuente può comunque accedere allo scudo fiscale".

Sono inclusi nella disciplina, sempre secondo quanto indicato nella circolare, anche "gli **immobili ubicati in Italia posseduti per il tramite di un soggetto interposto residente all'estero**"; sul punto viene richiamata la risoluzione n. 134/E del 30 aprile 2002 emanata con riferimento alla disciplina dello scudo fiscale contenuta nel **decreto legge n. 350 del 2001**.

Base imponibile

La **base imponibile** è rappresentata dal **rendimento presunto** determinato in ragione del **2 per cento annuo** per un periodo di **cinque anni**. In sostanza, quindi, l'imposta è stata applicata ad un imponibile corrispondente al 10 per cento del valore delle attività da regolarizzare.

La circolare n. 43 dell'Agenzia delle entrate ha affermato che le modalità di determinazione della base imponibile rappresentano una "**presunzione assoluta** che non tiene conto del periodo di effettiva detenzione all'estero delle attività che si intende rimpatriare o regolarizzare né del reale rendimento conseguito".

Importanti chiarimenti sono stati forniti dalla circolare dell'Agenzia delle entrate in merito alla **valutazione delle attività** da rimpatriare o regolarizzare. Infatti, mentre nei casi di emersione di somme di denaro o di attività espresse in valuta il corrispondente valore è determinato applicando il tasso di cambio appositamente individuato, per tutti gli altri beni è stata ritenuta necessaria l'applicazione di appositi **criteri per la determinazione del valore dell'attività detenuta all'estero**.

In proposito la circolare ha affermato:

- che per le attività finanziarie, "il contribuente non è tenuto ad adottare criteri specifici di valorizzazione, fermo restando che gli effetti (...) sono limitati agli importi indicati nelle dichiarazioni riservate";
- per le attività diverse da quelle finanziarie, che "è necessario che il valore del bene da

indicare nella dichiarazione riservata sia quello compreso tra il costo di acquisto documentato e quello risultante da un'apposita perizia di stima". Tuttavia, chiarisce ancora la circolare, "in mancanza della documentazione attestante il costo di acquisto, al fine di rendere attendibile il valore delle predette attività, si ritiene necessario che esso sia comprovato da un'apposita perizia di stima che deve essere conservata a cura del contribuente ma non obbligatoriamente allegata alla dichiarazione riservata".

Imposta

Ai fini del rimpatrio o della regolarizzazione è stata introdotta una **imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali** consistente in una **aliquota sintetica** comprensiva di sanzioni ed interessi, da applicare al **rendimento presunto** delle attività detenute all'estero. La misura dell'aliquota è stata del **50 per cento** per le operazioni effettuate entro il 15 dicembre 2009, al **60%** per le operazioni effettuate entro il 28 febbraio 2010 e al **70%** per le operazioni effettuate entro il 15 aprile 2010. In ogni caso, è stata esclusa la possibilità di scomputare dal pagamento dell'imposta dovute eventuali ritenute o crediti vantati dal contribuente.

La circolare n. 43/E dell'Agenzia delle entrate ha chiarito, inoltre, che "in tutte le ipotesi di materiale rimpatrio delle attività patrimoniali vanno assolti gli obblighi in materia di IVA e diritti doganali eventualmente esistenti".

Periodo e perfezionamento

I termini per la dichiarazione riservata sono stati compresi **tra il 15 settembre 2009 e il 15 aprile 2010**. Il termine finale, fissato al 15 dicembre 2009 dal **decreto legge n. 109/2009**, è stato modificato dal DL 194/2009 che lo ha fissato al 15 aprile 2010; tenuto conto che il DL 194/09 è entrato in vigore il 30 dicembre 2009 le operazioni di emersione effettuate nel periodo compreso fra il 16 dicembre 2009 e il 29 dicembre 2009, come precisato anche dall'Agenzia delle entrate, non sono state considerate ammissibili. Un analogo arco temporale è stato fissato per il pagamento dell'imposta da parte del contribuente all'intermediario.

Secondo quanto indicato nella circolare n.43/E - emanata prima della proroga del termine finale - "qualora alla data del 15 dicembre 2009 le operazioni di emersione non siano ancora concluse per cause oggettive non dipendenti dalla volontà dell'interessato, gli effetti derivanti dalla dichiarazione riservata si producono in ogni caso a condizione che le medesime operazioni siano perfezionate entro una data ragionevolmente ravvicinata al termine previsto dalla norma. In ogni caso l'imposta straordinaria deve essere corrisposta entro e non oltre il 15 dicembre 2009".

Con successive circolari sono state individuate ipotesi relativamente alle quali, per cause oggettive non dipendenti dalla volontà dell'interessato, non è stato possibile presentare la dichiarazione entro il termine fissato al 15 dicembre 2009 (in quanto alcune operazioni hanno richiesto tempi maggiori per poter giungere a conclusione). Pertanto, fermo restando l'obbligo di effettuare il versamento entro il 15 dicembre 2009, le circolari n. 49/E e 50/E hanno indicato le ipotesi di possibile differimento fino al 31 dicembre 2010 del termine per concludere le operazioni necessarie; la circolare n. 52/E ha disciplinato specificatamente le attività detenute nella Repubblica di San Marino, per le quali il differimento del termine di

presentazione della dichiarazione è stato prorogato al 30 giugno 2010.

Effetti

Le norme in commento hanno fissato la decorrenza degli effetti del rimpatrio o della regolarizzazione dal momento dell'effettivo pagamento dell'imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali.

L'operazione di emersione ha comportato effetti estintivi relativamente agli importi dichiarati e relative sanzioni, con riferimento ai periodi d'imposta per i quali non fossero ancora scaduti i termini per l'accertamento. E' stata pertanto **preclusa l'attività di accertamento tributario e contributivo limitatamente ai periodi d'imposta e agli imponibili** oggetto di rimpatrio o regolarizzazione.

La circolare dell'Agenzia delle entrate ha chiarito l'operatività della **preclusione** anche:

- nei confronti dei **soggetti solidalmente obbligati** con il dichiarante quali, ad esempio, gli eredi e i donatari;

-con riferimento a **tributi diversi dalle imposte sui redditi**, sempreché si trattasse di accertamenti relativi ad imponibili riferibili alle attività oggetto di emersione. Per le operazioni di regolarizzazione o rimpatrio effettuate dalle **imprese estere operanti nei paradisi fiscali**, il comma *7-bis* ha disposto che ai redditi conseguiti dal soggetto estero partecipato nei periodi d'imposta chiusi alla data del 31 dicembre 2008 e imputabili al soggetto residente in Italia, non si applicassero le disposizioni contenute negli articoli 167 e 168 del **D.P.R. n. 917/1986** (TUIR).

In virtù dei rinvii contenuti nel **comma 4 dell'articolo 13-bis** agli articoli 14, 15 e 17 del **D.L. 350/2001** nonché all'**articolo 8, comma 6, lettera c) della legge n. 289/2002** (finanziaria 2003) l'emersione ha comportato altre **effetti estintivi di reati** tra i quali la omessa o infedele dichiarazione e il falso in bilancio.

Più dettagliatamente è stata prevista l'estinzione di:

- **infedele o omessa dichiarazione dei redditi;**

- dichiarazione fraudolenta, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA, mediante utilizzo di fatture o altri documenti per **operazioni inesistenti;**

- dichiarazione fraudolenta, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA, mediante l'utilizzo di **artifici contabili** diversi da quelli previsti nell'**articolo 2 del D.Lgs. n. 74/2000** quali, ad esempio, la falsa rappresentazione delle scritture contabili obbligatorie;

- **occultamento o distruzione di documenti** finalizzata all'evasione delle imposte sui redditi o dell'IVA, ovvero a consentire l'evasione a terzi, in modo da non consentire la ricostruzione dei redditi o del volume d'affari;

- **false comunicazioni sociali** disciplinato dagli articoli 2621 e 2622 del Codice civile;

Ai sensi della lettera c) del comma 6 dell'articolo 8 cui il comma 4 rinvia, l'esclusione della punibilità ha operato nel caso in cui tali reati fossero stati commessi per eseguire od occultare i predetti reati tributari, ovvero per conseguirne il profitto e siano riferiti alla stessa

pendenza o situazione tributaria; in base alla medesima disposizione, gli indicati effetti penali non sono stati applicabili "in caso di esercizio dell'azione penale della quale il contribuente ha avuto formale conoscenza entro la data di presentazione della dichiarazione integrativa".

L'**articolo 13-bis del D.L. n. 78/2009** ha previsto che **i dati e le notizie** comunicati dal contribuente agli intermediari per l'operazione di rimpatrio o di regolarizzazione **non potessero costituire elemento utilizzabile a sfavore del contribuente**, in via autonoma o addizionale, in ogni sede amministrativa o giudiziaria (civile, amministrativa e tributaria).

La circolare ha chiarito che la predetta inutilizzabilità non ha operato per i **procedimenti in corso al 4 ottobre 2009** (data di entrata in vigore della legge di conversione del **decreto legge n. 103/2009**).

Sanzioni

Il comma 7 dell'articolo 13-bis, modificando i commi 4 e 5 dell'**articolo 5 del D.L. n. 167/1990**, ha raddoppiato la **la misura** minima e massima applicabile delle sanzioni. In particolare, in caso di omessa indicazione nella dichiarazione dei redditi delle attività detenute all'estero nonché dei trasferimenti di valore da e per l'estero la sanzione è stata elevata ad un ammontare compreso tra il 10% e il 50% dell'importo non dichiarato.

Si segnala, inoltre, che il DL n. 194/2009 è intervenuto sui termini di prescrizione validi ai fini dell'accertamento delle dichiarazioni dei redditi e IVA relative a soggetti che operano nei paradisi fiscali. In particolare, è stato raddoppiato il numero degli anni nei quali l'Amministrazione può effettuare verifiche fiscali ed irrogare sanzioni nei confronti dei richiamati contribuenti.

Disposizioni finanziarie

Il comma 8 dell'articolo 13-bis ha destinato le **entrate** derivanti dalla disciplina in esame, non quantificate nel provvedimento, dovranno affluire ad un'apposita contabilità speciale per essere **destinate all'attuazione della manovra di bilancio per l'anno 2010 e seguenti**, ai sensi dell'**articolo 16, comma 3, del medesimo decreto-legge n. 78 del 2009**.

L'imposta di bollo sui capitali "scudati"

L'articolo 19, commi da 6 a 12 del **D.L. 201 del 2011** ha introdotto **un'imposta speciale annuale** del 4 per mille sulle attività finanziarie oggetto di emersione a seguito delle disposizioni di cui agli articoli 12 e 15 del **decreto legge n. 350 del 2001** e all'**articolo 13-bis del decreto legge n. 78 del 2009** (c.d. "scudo fiscale"). Per gli anni 2012 e 2013 l'aliquota, è stabilita, rispettivamente, nella misura del 10 e del 13,5 per mille.

Essa colpisce le **sole attività finanziarie** emerse, non dunque quelle **patrimoniali**. Gli **intermediari assumono la qualifica di sostituto d'imposta**, trattenendo le ritenute fiscali dovute e riversandole allo Stato senza indicare il nominativo del soggetto per conto del quale la ritenuta è stata operata. Sempre in qualità di sostituto d'imposta presentano una dichiarazione complessiva (mod. 770) concernente il totale delle somme rimpatriate o regolarizzate e le relative ritenute trattenute e versate. Nel caso in cui, nel corso del periodo d'imposta, venga meno in tutto o in parte la segretezza,

l'imposta è dovuta sul valore delle attività finanziarie in ragione del periodo in cui il conto o rapporto ha fruito della segretazione.

E' consentito lo **scomputo** dall'imposta speciale dovuta sulle attività finanziarie rimpatriate dell'imposta di bollo corrisposta per il deposito titoli, nonché quella riferita alle medesime attività nel 2011, nel caso in cui l'attività rimpatriata sia costituita da denaro.

Il versamento, con riferimento al valore delle attività ancora segretate al 31 dicembre dell'anno precedente, avviene - **entro il 16 luglio di ciascun anno** - per il tramite degli **intermediari** finanziari, che provvedono a trattenere l'imposta del soggetto che ha effettuato l'emersione o ricevono provvista dallo stesso contribuente. Nel caso in cui, nel corso del periodo d'imposta, venga meno in tutto o in parte la segretazione, l'imposta è dovuta sul valore delle attività finanziarie in ragione del periodo in cui il conto o rapporto ha fruito della segretazione.

Gli intermediari segnalano all'Agenzia delle Entrate i contribuenti nei confronti dei quali non è stata applicata e versata l'imposta. Nei confronti dei contribuenti l'imposta è riscossa mediante iscrizione a ruolo. Per l'omesso versamento si applica una sanzione pari all'importo non versato, mentre per l'accertamento e la riscossione dell'imposta, nonché per il relativo **contenzioso** si applicano le **disposizioni in materia di imposte sui redditi**.

Per le attività finanziarie oggetto di emersione che, a partire dal 1° gennaio 2011 e fino alla data del 6 dicembre 2011, sono state in tutto o in parte prelevate dal rapporto di deposito, amministrazione o gestione acceso per effetto della procedura di emersione ovvero comunque dismesse, è dovuta, per il solo anno **2012**, un'**imposta straordinaria pari al 10 per mille**. L'intermediario presso il quale il prelievo è stato effettuato provvede a trattenere l'imposta dai conti comunque riconducibili al soggetto che ha effettuato l'emersione o riceve provvista dallo stesso contribuente, anche in caso di estinzione del rapporto acceso per effetto della procedura di emersione.

Lavoro a termine

L'articolo 21 del decreto-legge 112/2008 ha introdotto modifiche alla disciplina del lavoro a termine al fine di promuovere la diffusione di tali contratti garantendo, allo stesso tempo, una più sostanziale tutela ai lavoratori, anche attraverso un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e la valorizzazione delle fonti pattizie. Successivamente, con la legge n.92/2012 (di riforma del mercato del lavoro), l'intera materia è stata ampiamente rivista.

Nel quadro di una valorizzazione e semplificazione dei contratti a termine, l'**articolo 21 del D.L. 112/2008** è intervenuto in primo luogo sui presupposti, precisando che l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato, consentita unicamente a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, è ammessa anche se tali ragioni giustificative sono riferibili alla **ordinaria attività del datore di lavoro**.

Quanto alla possibilità di prevedere **rinnovi dei contratti a termine con lo stesso lavoratore**, già circoscritta entro il limite massimo complessivo di 36 mesi (pena la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato a decorrere dalla stipula del contratto) dall'**articolo 1, comma 40, della L. 247/2007** (di attuazione del Protocollo del Welfare del 23 luglio 2007), il decreto ha aperto nuovi spazi alla fonte contrattuale, introducendo la possibilità di derogare ai limiti di legge da parte dei contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Ai medesimi contratti collettivi è consentito, altresì, di derogare alla disciplina sulla **precedenza nelle assunzioni** (in base alla quale i lavoratori a termine hanno diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato fatte dal datore di lavoro entro 12 mesi).

L'**articolo 21 del D.L. 112/2008** aveva introdotto, inoltre, una **disciplina transitoria**, valevole nei soli giudizi in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, in base alla quale nei casi di violazione delle norme sui presupposti e sulle modalità relative alla stipulazione del contratto a termine o alla sua proroga, il datore di lavoro era tenuto unicamente a liquidare un **indennizzo al lavoratore** compreso tra un minimo di 2,5 e un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione (non trovava applicazione, pertanto, la sanzione della trasformazione *ex lege* del contratto a termine in rapporto a tempo indeterminato: la norma era volta, essenzialmente, a trovare uno sbocco legislativo all'annoso contenzioso che vedeva coinvolti numerosi dipendenti a termine di Poste italiane S.p.a.). Tale disciplina transitoria è stata tuttavia dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale con **sentenza n. 214/2009**, in quanto configurante una indebita disparità di trattamento tra lavoratori.

Successivamente è intervenuto l'**articolo 32 della L. 183/2010** (cd. **collegato lavoro**), che ha introdotto disposizioni sui criteri di determinazione della misura del risarcimento nei casi in cui è prevista la conversione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato.

La materia è stata quindi ampiamente rivista dalla **L. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro** (articolo 1, commi 9-13), che ha, in particolare, previsto:

- l'**esclusione del requisito della sussistenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo** (riferibili anche all'ordinaria attività del datore di lavoro) (c.d. **acausalità**) ai fini della stipulazione di un **primo contratto di lavoro a termine**, purché esso sia di **durata non superiore a 1 anno**; in tali casi il contratto **non può comunque essere oggetto di proroga**. Una ulteriore ipotesi di esclusione del requisito della sussistenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo,

- organizzativo o sostitutivo, opera **nei casi, previsti dalla contrattazione collettiva** (a livello interconfederale o di categoria ovvero, in via delegata, ai livelli decentrati), in cui l'assunzione avvenga **nell'ambito di particolari processi produttivi** (determinati dall'avvio di una nuova attività, dal lancio di un prodotto o di un servizio innovativo; dall'implementazione di un rilevante cambiamento tecnologico; dalla fase supplementare di un significativo progetto di ricerca e sviluppo; dal rinnovo o dalla proroga di una commessa consistente);
- il prolungamento dei **limiti temporali di prosecuzione del rapporto di lavoro oltre i quali il contratto a termine si considera a tempo indeterminato** (dai 20 giorni in precedenza previsti a **30 giorni** in caso di contratti di durata inferiore a 6 mesi; dai 30 giorni in precedenza previsti a **50 giorni** in caso di contratti di durata superiore), con l'introduzione dell'**obbligo per il datore di lavoro di comunicare al Centro per l'impiego** territorialmente competente, entro la scadenza della durata del rapporto prevista dal contratto, che il rapporto continuerà, indicando anche la durata della prosecuzione;
 - il **prolungamento dell'intervallo di tempo oltre il quale la stipula di un nuovo contratto a termine dopo la scadenza del precedente si considera come assunzione a tempo indeterminato** (dai 10 giorni in precedenza previsti a **60 giorni** in caso di contratti di durata inferiore a 6 mesi; dai 20 giorni in precedenza previsti a **90 giorni** in caso di contratti di durata superiore); peraltro, **nell'ambito di particolari processi produttivi** (determinati dall'avvio di una nuova attività, dal lancio di un prodotto o di un servizio innovativo; dall'implementazione di un rilevante cambiamento tecnologico; dalla fase supplementare di un significativo progetto di ricerca e sviluppo; dal rinnovo o dalla proroga di una commessa consistente), **i contratti collettivi possono prevedere, stabilendone le condizioni, la riduzione di tali intervalli di tempo** (fino a **20 giorni** in caso di contratti di durata inferiore a 6 mesi; fino a **30 giorni** in caso di contratti di durata superiore). In assenza dell'intervento della contrattazione collettiva entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, a stabilire le suddette condizioni provvede (sentite le OO.SS. più rappresentative sul piano nazionale) Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
 - che ai fini del **calcolo del limite complessivo di 36 mesi** (superato il quale, anche per effetto di proroghe o rinnovi di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti, il rapporto a termine si considera comunque a tempo indeterminato) **si tenga conto anche dei periodi di missione nell'ambito di contratti di somministrazione** (a tempo determinato o indeterminato) aventi ad oggetto mansioni equivalenti e svolti tra gli stessi soggetti.

Da ultimo, a fronte di talune rigidità emerse in fase applicativa applicativa in relazione all'incremento dell'intervallo di tempo oltre il quale la stipula di un nuovo contratto a termine dopo la scadenza del precedente si considera come assunzione a tempo indeterminato, il legislatore è nuovamente tornato sulla materia con l'**articolo 46-bis del D.L. 83/2012**, stabilendo che i termini ridotti possono essere sempre applicati alle attività stagionali e in ogni altro caso previsto dalla contrattazione collettiva.

Approfondimenti

- Lavoro a tempo determinato: quadro normativo

Dossier pubblicati

- RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO - Legge 28 giugno 2012, n. 92 - Schede di lettura (10/07/2012)

Documenti e risorse web

- [ISFOL - Rapporto 2012 - Capitolo II - Offerta di competenze e mercato del lavoro](#)

Approfondimento: Lavoro a tempo determinato: quadro normativo

Il **contratto di lavoro a tempo determinato** è disciplinato dal **D.Lgs. 368/2001**, adottato in attuazione della direttiva 1999/70/CE 28 giugno 1999 (relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato) che ha riformato interamente la disciplina dell'apposizione del termine al contratto di lavoro, abrogando la precedente normativa in materia (L. 230/1962, articolo 8-bis del D.L. 17/1983, articolo 23 della **L. 56/1987**).

Con tale provvedimento è stata modificata profondamente la precedente impostazione normativa (in base alla quale il rapporto di lavoro a termine era vietato, tranne nei casi tassativi indicati dalla legge e dai contratti collettivi) ammettendo di regola il contratto a tempo determinato, salvo i casi in cui è espressamente vietato.

Su tale impianto normativo è successivamente intervenuta la **L. 247/2007**, che ha modificato il **D.Lgs. 368/2001** stabilendo, in primo luogo, che il contratto di lavoro subordinato sia stipulato normalmente a tempo indeterminato, nonché un limite massimo di durata (pari a 36 mesi, comprensivo di proroghe e rinnovi), nell'ipotesi di successione di contratti a termine, oltre il quale il contratto si considera a tempo indeterminato.

Da ultimo, la **L. 92/2012**, intervenendo nuovamente sul **D.Lgs. 368/2001**, ha precisato che il contratto a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro, apportando profonde modifiche alla disciplina del contratto a termine.

Occorre ricordare che non sono soggetti all'applicazione del **D.Lgs. 368/2001**, in quanto regolamentati da una disciplina specifica e in quanto preordinati al conseguimento della formazione e all'inserimento al lavoro (ai sensi della circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 42 del 2002) i contratti di lavoro temporaneo, i contratti di formazione e lavoro, i rapporti di apprendistato, nonché le tipologie contrattuali legate alla formazione attraverso il lavoro (come ad esempio i tirocini e gli *stage*) i quali, se pur caratterizzati dall'apposizione di un termine, non costituiscono, ai sensi dell'**articolo 10, comma 1, del D.Lgs. 368/2001**, rapporti di lavoro subordinato.

Apposizione del termine e prolungamento del contratto

L'**articolo 1 del D.Lgs. 368/2001** consente l'**apposizione** di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili alla ordinaria attività del datore di lavoro. L'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da atto scritto nel quale sono specificate le ragioni.

L'**articolo 1, comma 9, della L. 92/2012** ha apportato una serie di modifiche alla disciplina. In primo luogo si segnala l'**esclusione** del requisito della sussistenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (riferibili anche all'ordinaria attività del datore di lavoro) (c.d. **acausalità**) ai fini della stipulazione di un **primo contratto di lavoro a termine**, purché esso sia di **durata non superiore a 1 anno**.

In tali casi il contratto **non può comunque essere oggetto di proroga**. Una ulteriore ipotesi di esclusione del requisito della sussistenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, opera **nei casi, previsti dalla contrattazione collettiva**, in cui

l'assunzione avvenga nell'ambito di particolari processi produttivi (determinati dall'avvio di una nuova attività, dal lancio di un prodotto o di un servizio innovativo; dall'implementazione di un rilevante cambiamento tecnologico; dalla fase supplementare di un significativo progetto di ricerca e sviluppo; dal rinnovo o dalla proroga di una commessa consistente).

E' stato inoltre escluso il **requisito** della sussistenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (riferibili anche all'ordinaria attività del datore di lavoro), ai fini della prima **missione** di un lavoratore nell'ambito di un contratto di **somministrazione a tempo determinato**.

In ogni caso, tale nuova forma di contratto (c.d. acausale) non può essere oggetto di proroga (**articolo 4, comma 2-bis, del D.Lgs. 368/2001**).

L'**articolo 3 del D.Lgs. 368/2001** prevede che l'**apposizione del termine alla durata di un contratto di lavoro subordinato** sia vietata per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero; presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro a tempo determinato, salvo che tale contratto sia concluso per provvedere a sostituzione di lavoratori assenti; presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto a termine; da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi.

L'**articolo 4 del D.Lgs. 368/2001** prevede che il termine del contratto a tempo determinato può essere, con il consenso del lavoratore, prorogato solo quando la durata iniziale del contratto sia inferiore a tre anni. In questi casi la proroga è ammessa una sola volta e a condizione che sia richiesta da ragioni oggettive e si riferisca alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato a tempo determinato. Con esclusivo riferimento a tale ipotesi la durata complessiva del rapporto a termine non potrà essere superiore ai tre anni.

L'**articolo 5 del D.Lgs. 368/2001**, modificato sostanzialmente dall'**articolo 1, comma 9, della L. 92/2012**, prevede che nel caso in cui il rapporto di lavoro continui dopo la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato ai sensi dell'articolo 4, il datore di lavoro sia tenuto a corrispondere al lavoratore una maggiorazione della retribuzione per ogni giorno di continuazione del rapporto pari al 20% fino al decimo giorno successivo, al 40% per ciascun giorno ulteriore. Se il rapporto di lavoro continua **oltre il trentesimo giorno** (in luogo dei precedenti 20) in caso di contratto di durata inferiore a sei mesi ovvero **oltre il cinquantesimo giorno** (in luogo dei precedenti 30) negli altri casi, **il contratto si considera a tempo indeterminato** dalla scadenza dei predetti termini. Oltre a ciò, è stato introdotto l'**obbligo** per il datore di lavoro di comunicare al Centro per l'impiego territorialmente competente, entro la scadenza della durata del rapporto prevista dal contratto, che il rapporto continuerà, indicando anche la durata della prosecuzione.

Qualora **il lavoratore venga riassunto a termine**, ai sensi dell'articolo 1, **entro 60 giorni** (in luogo dei precedenti 10) dalla data di scadenza di un contratto di durata fino a sei mesi, ovvero **entro 90 giorni** (in luogo dei precedenti 20) dalla data di scadenza di un contratto di

durata superiore ai sei mesi, **il secondo contratto si considera a tempo indeterminato**. Peraltro, **nell'ambito di particolari processi produttivi** (determinati dall'avvio di una nuova attività, dal lancio di un prodotto o di un servizio innovativo; dall'implementazione di un rilevante cambiamento tecnologico; dalla fase supplementare di un significativo progetto di ricerca e sviluppo; dal rinnovo o dalla proroga di una commessa consistente), **i contratti collettivi** possono prevedere, stabilendone le condizioni, la riduzione di tali intervalli di tempo (fino a **20 giorni** in caso di contratti di durata inferiore a 6 mesi; fino a **30 giorni** in caso di contratti di durata superiore).

Quando si tratta di due assunzioni successive a termine, intendendosi per tali quelle effettuate senza alcuna soluzione di continuità, **il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato** dalla data di stipulazione del primo contratto.

Il **comma 4-bis dell'articolo 5 del D.Lgs. 368/2001** prevede poi che, ferma restando la disciplina della successione di contratti di cui ai commi precedenti 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, qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione che intercorrono tra un contratto e l'altro, **il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato**. In deroga a quanto disposto dalla sopracitata disposizione, tuttavia, un ulteriore successivo contratto a termine fra gli stessi soggetti può essere stipulato per una sola volta, a condizione che la stipula avvenga presso la direzione provinciale del lavoro competente per territorio e con l'assistenza di un rappresentante di una delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale cui il lavoratore sia iscritto o conferisca mandato. Le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale stabiliscono con avvisi comuni la durata del predetto ulteriore contratto. In caso di mancato rispetto della descritta procedura, nonché nel caso di superamento del termine stabilito nel medesimo contratto, **il nuovo contratto si considera a tempo indeterminato**. Secondo quanto disposto dalla **L. 92/2012**, ai fini del **calcolo del limite complessivo di 36 mesi** (superato il quale, anche per effetto di proroghe o rinnovi di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti, il rapporto a termine si considera comunque a tempo indeterminato) si deve tenere conto anche dei periodi di missione nell'ambito di **contratti di somministrazione** (a tempo determinato o indeterminato) aventi ad oggetto mansioni equivalenti e svolti tra gli stessi soggetti.

Il **comma 4-quater dell'articolo 5 del D.Lgs. 368/2001** dispone che lavoratore il quale, nell'esecuzione di uno o più contratti a termine presso la stessa azienda, abbia prestato attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi ha (fatte salve diverse disposizioni di contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) **diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato** effettuate dal datore di lavoro entro i successivi dodici mesi con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei rapporti a termine.

Estinzione del rapporto

Il rapporto di lavoro a tempo determinato si estingue con lo scadere del termine previsto; la cessazione del rapporto deve essere comunicata al Centro per l'impiego entro i 5 giorni successivi solo se avviene in data diversa da quella comunicata all'atto dell'assunzione. In ogni caso, il rapporto di lavoro a termine può cessare prima della scadenza del termine per comune volontà delle parti oppure per recesso per giusta causa.

L'articolo 32, commi 3 e 4, della **L. 183/2010** (c.d. Collegato lavoro) ha previsto l'applicazione dell'**articolo 6 della L. 604/1966** (relativo ai termini di impugnazione dei licenziamenti) ai licenziamenti che presuppongono la risoluzione di questioni relative alla qualificazione del rapporto di lavoro ovvero alla legittimità del termine apposto al contratto e all'azione di nullità del termine apposto al contratto di lavoro, nonché alcune specifiche disposizioni per i contratti in corso di esecuzione o già conclusi al 24 novembre 2010.

Successivamente, l'articolo 1, commi 11-12 della **L. 92/2012** è intervenuto in materia, ampliando i **termini per l'impugnazione** (anche extragiudiziale) e per il successivo ricorso giudiziale (o per la comunicazione alla controparte della richiesta di tentativo di conciliazione o arbitrato), nel contenzioso relativo alla **nullità del termine** apposto al contratto di lavoro. Il primo termine è stato elevato da 60 a 120 giorni (decorrenti dalla cessazione del contratto), mentre il secondo termine è stato ridotto da 270 a 180 giorni (decorrenti dalla precedente impugnazione). I nuovi termini si applicano con riferimento alle cessazioni di contratti a tempo determinato verificatesi a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Infine, si segnala che l'**articolo 1, comma 13, della L. 92/2012** ha fornito una norma di **interpretazione autentica** dell'**articolo 32, comma 5, della L. 183/2010**, relativamente al risarcimento del danno subito dal lavoratore nelle ipotesi di **conversione** del contratto a termine in rapporto a tempo indeterminato.

La norma di interpretazione autentica (avente, quindi, effetto retroattivo) è volta a chiarire che l'**indennità onnicomprensiva** costituisce l'unico risarcimento spettante al lavoratore, anche in relazione alle conseguenze retributive e contributive, concernenti il periodo compreso fra la scadenza del termine e la pronuncia del provvedimento giudiziale di conversione del rapporto di lavoro.

La norma di interpretazione autentica si pone in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella **sentenza** n. 303/2011, con la quale si ritiene, in primo luogo, che "in termini generali, la norma scrutinata non si limita a forfettizzare il risarcimento del danno dovuto al lavoratore illegittimamente assunto a termine, ma, innanzitutto, assicura a quest'ultimo l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Difatti, l'indennità prevista dall'art. 32, commi 5 e 6, della **L. 183/2010** va chiaramente ad integrare la garanzia della conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato. E la stabilizzazione del rapporto è la protezione più intensa che possa essere riconosciuta ad un lavoratore precario". La Corte prosegue, poi, affermando che "l'indennità onnicomprensiva prevista dall'art. 32, commi 5 e 6, della **L. 183/2010**, non è ipotizzabile come "aggiuntiva al risarcimento dovuto secondo le regole di diritto comune" e pertanto "assorbe l'intero pregiudizio subito dal lavoratore a causa dell'illegittima apposizione del termine al contratto di lavoro, dal giorno dell'interruzione del rapporto fino al momento dell'effettiva riammissione in servizio.

Lavoro accessorio

In tema di lavoro accessorio si sono succeduti una serie di provvedimenti volti ad ampliare la possibilità di ricorrere a tale forma contrattuale, intervenendo sui requisiti per l'accesso, sulla previsione di nuove tipologie contrattuali, sulla possibilità (in via sperimentale) del ricorso a tale tipologia di lavoro per coloro che percepiscono prestazioni integrative del salario o di sostegno del reddito e sul ricorso al lavoro accessorio da parte di pubbliche amministrazioni. Da ultimo, la materia è stata ampiamente rivista, in senso restrittivo, dalla legge n.92/2012 di riforma del mercato del lavoro.

Il decreto-legge 112/2008

Il primo intervento legislativo sul lavoro accessorio (**articolo 22 del D.L. 112/2008**), oltre a confermare la possibilità di utilizzare le prestazioni di lavoro accessorio (inteso come attività di natura occasionale) nell'ambito dei lavori di giardinaggio, di pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti, di manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà, nell'insegnamento privato supplementare e nell'impresa familiare (limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi), ne ha esteso l'applicazione all'**agricoltura** e ai **lavori domestici**. Nel settore agricolo, in particolare, sono riconducibili al lavoro accessorio le attività di carattere stagionale svolte da pensionati e studenti con meno di 25 anni e le attività (da chiunque svolte) in favore dei produttori agricoli aventi un volume di affari annuo non superiore a 7.000 euro.

Altre tipologie di lavoro accessorio di nuova introduzione riguardano le attività lavorative rese nei **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, secondo l'idea dei tirocini estivi, nonché le attività lavorative rese nell'ambito della **consegna porta a porta** e della **vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica**.

Per quanto concerne i **requisiti soggettivi**, il lavoro accessorio non viene più limitato alle prestazioni occasionali rese dai soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne. Inoltre, è stata abrogata la tassativa elencazione delle categorie di soggetti che potevano rendere prestazioni di lavoro accessorio (ossia i disoccupati da oltre un anno; le casalinghe, gli studenti e i pensionati; i disabili e i soggetti in comunità di recupero; i lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro).

Al fine di rendere immediatamente operativa la disciplina sulle prestazioni di lavoro accessorio, si prevede che il Ministro del lavoro individui con apposito decreto il **concessionario del servizio** e stabilisca i criteri e le modalità per il versamento dei contributi e delle relative coperture previdenziali e assicurative.

Il decreto-legge 5/2009

Con l'**articolo 7-ter del D.L. 5/2009** è stato ulteriormente ampliato l'ambito oggettivo di riferimento del lavoro accessorio, includendovi anche le manifestazioni fieristiche e l'ipotesi di un committente pubblico nei casi di lavori di emergenza e solidarietà.

Tra le prestazioni occasionali svolte da giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti all'università o ad istituti scolastici di ogni ordine e grado durante i periodi di vacanza, sono stati inseriti anche i periodi coincidenti con il sabato e la domenica, specificando che tali prestazioni riguardano qualsiasi settore produttivo.

Inoltre, è stato **ampliato l'ambito soggettivo di riferimento del lavoro accessorio**, con l'inserimento di nuove figure come le casalinghe che effettuano attività agricole di carattere stagionale e le prestazioni svolte in qualsiasi settore produttivo da parte dei pensionati.

Infine, si è previsto, in **via sperimentale fino al 31 dicembre 2012** (per effetto di quanto stabilito dall'**articolo 6, comma 2 del D.L. 216/2011**) che le prestazioni di lavoro accessorio, in tutti i settori produttivi, possano essere svolte anche dai percettori di prestazioni integrative del salario o sostegno al reddito, entro il **limite massimo di 3.000 euro** per anno solare. Tali prestazioni devono essere comunque compatibili con il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito previsto dalla legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale. Pertanto, tali soggetti potranno cumulare il buono con il quale ricevono il proprio compenso, con gli emolumenti ottenuti mediante il ricorso a prestazioni accessorie.

Il decreto-legge 78/2009

L'**articolo 17, comma 26, del D.L. 78/2009** ha introdotto il lavoro accessorio tra le tipologie di utilizzabili da parte delle amministrazioni pubbliche in caso di **esigenze temporanee ed eccezionali (Il lavoro flessibile nella P.A.)**.

La legge 191/2009

L'**articolo 2, commi 148-149, della L. 191/2009** (legge finanziaria 2010) da un lato ha ulteriormente ampliato la possibilità di ricorrere al lavoro accessorio, anche comprendendo settori in precedenza esclusi; dall'altro ha precisato che il ricorso al lavoro accessorio nel settore pubblico è consentito unicamente nel rispetto dei vincoli previsti dalla disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e ove previsto dal patto di stabilità interno.

La legge 92/2012 (riforma del mercato del lavoro)

La **L. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro** (articolo 1, commi 32 e 33), nel quadro di un intervento complessivo volto a limitare l'abuso delle forme contrattuali flessibili, ha ristretto l'ambito di operatività dell'istituto del lavoro accessorio. In particolare, si ridefiniscono i limiti di applicazione dell'istituto sulla base del solo **criterio dei compensi** (e non già, come previsto dalla normativa previgente, anche con riferimento a specifici settori economici), prevedendo che il loro importo complessivo **non può essere superiore a 5.000 euro** nel corso di un anno solare, con riferimento alla totalità dei committenti; per quanto concerne le **prestazioni rese nei confronti di imprenditori commerciali o professionisti**, fermo restando il limite dei compensi fissato in linea generale a 5.000 euro annui, si prevede che le attività svolte a favore di ciascun committente non possono comunque superare i **2.000 euro annui**; viene soppressa la norma che consentiva alle **imprese familiari** di ricorrere al lavoro accessorio per un importo complessivo, in ciascun anno fiscale, fino a 10.000 euro; vengono **soppresse le discipline sperimentali** (previste dalla normativa previgente fino al 31 dicembre 2012) che consentivano prestazioni di lavoro accessorio da parte di **titolari di contratti di lavoro a tempo parziale** e di **percettori di prestazioni integrative del salario o sostegno al reddito**.

Il decreto-legge 83/2012

Da ultimo, al fine di ampliare le possibilità di ricorrere al lavoro accessorio anche in considerazione dell'aggravarsi della crisi economica, poco dopo l'entrata in vigore della legge di riforma del mercato del lavoro il legislatore è nuovamente tornato sulla materia con l'**articolo 46-bis del D.L. 83/2012**. La norma dispone, per il solo **2013**, che i **percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito** possano (in deroga a quanto previsto dalla legge di riforma del mercato del lavoro) svolgere prestazioni di **lavoro accessorio in tutti i settori produttivi** (compresi gli enti locali, fermi restando i vincoli vigenti in materia di contenimento delle spese di personale) nel limite massimo di **3.000 euro** di corrispettivo per anno solare.

Approfondimenti

- Lavoro accessorio: quadro normativo

Dossier pubblicati

- RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO - Legge 28 giugno 2012, n. 92 - Schede di lettura (10/07/2012)

Documenti e risorse web

- INPS: monitoraggio sull'utilizzo dei voucher (gennaio 2013)

Approfondimento: Lavoro accessorio: quadro normativo

Il **lavoro accessorio** è disciplinato dagli **articoli da 70 a 74 del D.Lgs. 276/2003** (come ripetutamente modificati, nel corso della Legislatura, dal **D.L. 112/2008**, dal **D.L. 5/2009**, dal **D.L. 78/2009**, dalla **L. 191/2009**, dal **D.L. 83/2012** e dalla **L. 92/2012**).

Ai sensi dell'**articolo 70, comma 1, primo periodo, del D.Lgs. 276/2003**, per prestazioni di lavoro accessorio si intendono le attività lavorative di natura **occasionale** nel caso in cui diano complessivamente luogo, con riferimento alla **totalità dei committenti**, a compensi **non superiori a 5.000 euro nel corso di un anno** solare (annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente).

Le prestazioni possono rese in tutti i settori, da parte di qualsiasi committente, con qualsiasi lavoratore (salvo alcuni limiti nel settore agricolo), mentre per quanto concerne le prestazioni rese nei confronti di **imprenditori commerciali o professionisti** (fermo restando il limite dei compensi fissato in linea generale a 5.000 euro annui), si prevede che le attività svolte a favore di ciascun committente non possono comunque superare i **2.000 euro annui**.

Prima dell'intervento in senso restrittivo della **L. 92/2012** il lavoro accessorio si configurava nelle prestazioni occasionali che dessero complessivamente luogo, in riferimento ad ogni committente, un compenso non superiore a 5.000 euro annui per attività svolte nei seguenti settori: lavori domestici; lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti; insegnamento privato supplementare; manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà anche in caso di committente pubblico; attività svolte in qualsiasi settore produttivo, compresi gli enti locali, le scuole e le università, il sabato e la domenica e durante i periodi di vacanza da parte di giovani con meno di venticinque anni di età se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università; attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati, da casalinghe e da giovani, ovvero delle attività agricole svolte a favore dei produttori agricoli con volume d'affari annuo non superiore a 7.000 euro; impresa familiare di cui all'articolo 230-*bis* c.c.; consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica; qualsiasi settore produttivo, compresi gli enti locali da parte di pensionati; attività di lavoro svolte nei maneggi e nelle scuderie. Le imprese familiari potevano infine utilizzare prestazioni di lavoro accessorio per un importo complessivo non superiore, nel corso di ciascun anno fiscale, a 10.000 euro.

Inoltre, la stessa **L. 92/2012** ha soppresso le discipline sperimentali (previste dalla normativa previgente fino al 31 dicembre 2012) che consentivano prestazioni di lavoro accessorio da parte di titolari di contratti di lavoro a tempo parziale nonché di percettori di prestazioni integrative del salario o sostegno al reddito, a condizione che fosse rispettato un limite massimo degli emolumenti ricevuti, pari a 3.000 euro per anno solare e che tali prestazioni fossero comunque compatibili con quanto disposto dall'**articolo 19, comma 10, del D.L. 185/2008**, il quale subordina il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito previsto dalla legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali, alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale.

Mutuando in parte quanto previsto in precedenza come disciplina sperimentale, per il **2013** le prestazioni di lavoro accessorio possono essere altresì rese, **in tutti i settori produttivi**, compresi gli enti locali, fermo restando il rispetto dei vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di contenimento delle spese di personale e, ove previsto, dal patto di stabilità

interno, nel limite massimo di 3.000 euro di corrispettivo per anno solare, da soggetti titolari di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito.

Riguardo alla possibilità di prestazioni rese da dipendenti pubblici, occorre ricordare che la circolare INPS n. 88 del 9 luglio 2009 precisa che per questi si applichi l'**articolo 53 del D.Lgs. 165/2001**, in tema di incumulabilità, cumulo di impieghi e incarichi, che prevede la richiesta di autorizzazione, da parte di soggetti sia pubblici che privati, all'amministrazione di appartenenza per lo svolgimento di tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e nei doveri d'ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. La stessa norma peraltro esclude dalla richiesta di autorizzazione i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento, i docenti universitari a tempo definito e le altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali.

Per quanto concerne le **attività agricole**, sono state escluse le casalinghe dal novero dei soggetti abilitati mentre sono stati confermati i pensionati e giovani con meno di venticinque anni di età, se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici (ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università). Inoltre, si specifica che le attività agricole svolte a favore dei soggetti di cui all'articolo 34, comma 6, del decreto del **D.P.R. 633/1972** (ossia produttori agricoli con volume d'affari annuo non superiore a 7.000) non possono comunque essere svolte da soggetti iscritti l'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

Al riguardo, con la circolare n. 18 del 18 luglio 2012 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha ritenuto che, proprio in ragione della specialità del settore agricolo, non trovi applicazione l'ulteriore limite di euro 2.000 previsto in relazione alle prestazioni rese nei confronti degli imprenditori e professionisti.

L'**articolo 72** disciplina le modalità di assolvimento dell'obbligo retributivo e contributivo connesso alle prestazioni, prevedendo che esso avviene attraverso l'**acquisto presso le rivendite autorizzate**, da parte dei datori di lavoro, di uno o più **carnet di buoni** per prestazioni di lavoro accessorio (cd. *voucher*), che garantiscono la retribuzione nonché la copertura previdenziale ed assicurativa, da consegnare al prestatore di lavoro accessorio. Il **valore nominale dei buoni è fissato con specifico decreto**, con il quale vengono anche stabiliti gli aggiornamenti periodici del valore stesso, ed è stabilito tenendo conto della media delle retribuzioni rilevate per le attività lavorative affini a quelle richiamate in precedenza, nonché del costo di gestione del servizio.

Inoltre, i buoni devono essere orari, numerati progressivamente e datati; si prevede, quindi, che in sede di adozione del decreto ministeriale chiamato ad aggiornare periodicamente il valore nominale dei buoni, si dovrà tener conto delle "risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali".

Attualmente il valore nominale del buono, fissato con D.M. 30 settembre 2005, è pari a 10 euro e non è ricollegato ad una retribuzione minima oraria (nota INAIL n. 6464/2010).

I compensi percepiti dal lavoratore sono computati ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno. Al riguardo, si segnala che la **circolare n. 4 del 2013** del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha sottolineato che ai sensi dell'**articolo 26, comma 3, del D.Lgs. 286/1998** "il lavoratore non appartenente all'Unione europea deve comunque dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello

minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria". Inoltre, ai sensi dell'**articolo 13 del D.P.R. 394/1999** "ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno (...) la documentazione attestante la disponibilità di un reddito da lavoro o da altra fonte lecita, sufficiente al sostentamento proprio e dei familiari conviventi a carico può essere accertata d'ufficio sulla base di una dichiarazione temporaneamente sostitutiva resa dall'interessato con la richiesta di rinnovo".

Sempre riguardo alle caratteristiche dei buoni, la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 4/2013 ha sottolineato che, "considerata la natura preventiva della comunicazione sull'utilizzo del lavoro accessorio, al fine di consentire la massima flessibilità sia del *voucher* telematico, sia di quello cartaceo, il riferimento alla data non può che implicare che la stessa vada intesa come un **arco temporale di utilizzo del voucher non superiore ai 30 giorni decorrenti dal suo acquisto**".

E' stata infine dettata una **disciplina transitoria** per l'utilizzo (**articolo 1, comma 33, della legge 92/2012**), secondo la previgente disciplina, dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio già richiesti alla data di entrata in vigore della stessa **L. 92/2012** (e cioè il 18 luglio 2012) e comunque non oltre il 31 maggio 2013. In sostanza, i buoni già acquistati possono essere utilizzati entro il 31 maggio 2013 rispettando la precedente disciplina "anche e soprattutto in relazione al campo di applicazione del lavoro accessorio" (come specificato dalla circolare n 4/2013).

Il monitoraggio sui dati relativi ai voucher riscossi, venduti e sul numero dei lavoratori così retribuiti è effettuato dall'INPS.

Il prestatore di lavoro accessorio percepisce il proprio compenso presso il concessionario (individuato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con apposito decreto, con il quale sono anche regolamentati i criteri e le modalità per il versamento dei contributi e delle relative coperture assicurative e previdenziali), all'atto della restituzione dei buoni ricevuti dal beneficiario della prestazione di lavoro accessorio. Tale compenso è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio.

Spetta al concessionario provvedere al pagamento delle spettanze alla persona che presenta i buoni, registrandone i dati anagrafici e il codice fiscale, nonché effettuare il versamento per suo conto dei contributi per fini previdenziali alla Gestione separata INPS (in misura pari al 13% del valore nominale del buono, e per fini assicurativi contro gli infortuni all'INAIL (in misura pari al 7% del valore nominale del buono), trattenendo l'importo autorizzato dal decreto a titolo di rimborso spese.

L'articolo 72, comma 4, dispone l'adeguamento delle aliquote dei contributi previdenziali rispetto a quelle previste per gli iscritti alla Gestione separata dell'INPS, da rideterminare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Si ricorda che (nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 5425 del 2011) al lavoro accessorio non è applicabile il criterio generale di ripartizione del carico previdenziale tra committente e prestatore di lavoro, previsto dall'**articolo 2, comma 30, della L. 335/1995**, con la conseguenza che i **contributi previdenziali**, compresi nel valore nominale del *voucher*, **sono a totale carico del committente**.

Per l'impresa familiare trova applicazione la normale disciplina contributiva e assicurativa del lavoro subordinato (**art. 72, comma 4-bis, del D.Lgs. 276/2003**).

Come specificato nella circolare INPS n. 88/2009 e successivamente confermato dalla

circolare INPS n. 17/2010 e dalla circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 4 del 18 gennaio 2013, le prestazioni accessorie devono essere svolte direttamente a favore dell'utilizzatore della prestazione, senza il tramite di intermediari. Pertanto, è da ritenersi escluso che un'impresa possa utilizzare lavoratori per svolgere prestazioni a favore di terzi, come nel caso dell'appalto o della somministrazione di lavoro.

Le iniziative UE sull'occupazione

L'Unione europea ha avviato a partire dal 2010, con la definizione della strategia Europa 2020, delle iniziative per rilanciare l'occupazione in Europa. In tale contesto, la Commissione europea ha presentato nell'aprile 2012 un pacchetto di azioni specifiche e nel dicembre 2012 delle proposte dedicate espressamente alla disoccupazione giovanile. La Commissione europea nell'ambito della procedura di coordinamento delle politiche economiche per il 2013 del cosiddetto "semestre europeo" ha, inoltre, indicato delle priorità volte a stimolare la ripresa dell'occupazione in Europa.

Tra gli obiettivi della strategia Europa 2020, avviata dal Consiglio europeo nel 2010, figura l'innalzamento entro il 2020 al 75% del tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni. Al fine di raggiungere tale obiettivo, la Commissione europea ha avviato le seguenti iniziative prioritarie:

- **"Youth on the move"**, che mira ad aumentare le opportunità di lavoro per i giovani, aiutando studenti e apprendisti ad acquisire un'esperienza professionale in altri paesi e migliorando la qualità e l'attrattiva dell'istruzione e della formazione in Europa;
- **"Youth Opportunities Initiative"** volta a promuovere l'apprendistato e i tirocini per i giovani e ad aiutare coloro che hanno abbandonato la scuola o un percorso formativo senza aver conseguito un diploma di istruzione secondaria superiore a riprendere gli studi o una formazione professionale che diano loro le competenze necessarie per trovare un lavoro;
- **un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione**, che intende dare nuovo impulso alle riforme del mercato del lavoro, per aiutare le persone ad acquisire le competenze necessarie per le future professioni, creare nuovi posti di lavoro e rivedere il diritto del lavoro europeo;
- **la piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione**: si tratta di un'iniziativa per stimolare a tutti i livelli gli sforzi per conseguire l'obiettivo di liberare almeno 20 milioni di persone dalla povertà e dall'emarginazione entro il 2020.

La **Commissione europea** ha presentato il 18 aprile 2012 un **pacchetto di iniziative** volte al **rilancio dell'occupazione** in Europa attraverso un serie di azioni basate su tre assi:

- promuovere la creazione di posti di lavoro;
- riformare i mercati del lavoro;
- migliorare la *governance* dell'UE nel settore dell'occupazione.

Con particolare riferimento all'**occupazione giovanile**, la Commissione europea ha poi presentato il 5 dicembre 2012 un ulteriore **pacchetto di iniziative**, tra le quali in particolare la proposta di introdurre entro il 2013, da parte degli Stati membri, una **"Garanzia per i giovani"** che assicuri che tutti i giovani di età fino a 25 anni ricevano - entro 4 mesi dal termine di un ciclo d'istruzione formale o dall'inizio di un periodo di disoccupazione - un'offerta di lavoro, di prosecuzione dell'istruzione scolastica, di apprendistato o di tirocinio di qualità elevata.

Nell'ambito della procedura per il **semestre europeo 2013**, la **Commissione europea** ha presentato il 28 novembre 2012 l'**analisi annuale della crescita per il 2013**, nella quale - per quanto riguarda in particolare la lotta contro la disoccupazione - indica le seguenti priorità:

Promuovere la ripresa dell'occupazione

- **ridurre il peso fiscale** sull'occupazione, in particolare per le persone con basse retribuzioni;
- continuare a **modernizzare i mercati del lavoro** semplificando la normativa sull'occupazione e sviluppando l'organizzazione flessibile del lavoro, compresi regimi di riduzione dell'orario lavorativo e ambienti di lavoro che permettano di prolungare la vita attiva;
- valutare l'incidenza dei **sistemi di fissazione dei salari**, in particolare i meccanismi di indicizzazione, modificandoli se necessario, nel rispetto delle prassi di consultazione nazionali, perché rispecchino meglio l'andamento della produttività e favoriscano la creazione di posti di lavoro;
- sfruttare il **potenziale dei settori in espansione**, come l'economia verde, la sanità e le tecnologie dell'informazione.

Occupazione giovanile

- potenziare i **servizi di collocamento pubblici** e le misure attive per il mercato del lavoro;
- lottare contro l'**abbandono scolastico** e facilitare il **passaggio dalla scuola al mondo del lavoro** sviluppando tirocini, apprendistati e sistemi di apprendimento duale di qualità (istruzione classica più esperienza pratica sul posto di lavoro);
- sviluppare e attuare **regimi di garanzie per i giovani** che assicurino a tutti i giovani di meno di 25 anni un'offerta di lavoro, formazione continua, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dal termine dell'istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione;
- agevolare la partecipazione al mercato del lavoro e l'**accesso all'occupazione** per le persone che costituiscono la **seconda fonte di reddito familiare** attraverso incentivi fiscali e l'offerta di strutture per l'infanzia accessibili e di qualità ;
- agevolare l'**accesso ai sistemi di formazione permanente**, anche per i lavoratori più anziani;
- favorire la **mobilità professionale transfrontaliera** eliminando gli ostacoli giuridici e agevolando il riconoscimento delle qualifiche e dell'esperienza professionale.

Dossier pubblicati

- [Il pacchetto occupazione](#)

Licenziamenti individuali

In materia di licenziamenti individuali il legislatore è intervenuto dapprima con la legge 183/2010 (c.d. collegato lavoro) e, da ultimo, con la legge di riforma del mercato del lavoro, con cui sono state complessivamente riviste le cause di risoluzione del rapporto di lavoro e le conseguenze del licenziamento illegittimo, nonché introdotte misure per contrastare il fenomeno delle dimissioni in bianco.

Impugnazione dei licenziamenti e discrezionalità giudiziale

Con la **L. 183/2010 (c.d. collegato lavoro)** il legislatore, nell'ambito di un intervento ad ampio raggio in materia lavoristica, ha razionalizzato la normativa sui licenziamenti individuali in un'ottica di semplificazione e omogeneizzazione, riduzione dei termini procedurali, valorizzazione della volontà delle parti e riduzione del potere discrezionale del giudice.

Per quanto concerne l'**impugnazione dei licenziamenti individuali**, il provvedimento ha disposto in primo luogo che essa è inefficace se non viene seguita, entro 270 giorni, dal deposito nella cancelleria del tribunale (o dalla comunicazione alla controparte del tentativo di conciliazione), abbreviando notevolmente il termine ordinario di 5 anni per l'innanzi previsto; inoltre, ha previsto che il nuovo termine valga per tutte le cause di illegittimità ed inefficacia del licenziamento e per i licenziamenti intimati nell'ambito di tutte le tipologie di rapporti di lavoro.

Il **contenimento della discrezionalità giudiziale** viene perseguito innanzitutto attraverso il rafforzamento del valore vincolante dell'accertamento effettuato dalle parti in sede di **certificazione dei contratti**, il cui ambito di operatività viene peraltro notevolmente ampliato (potendo investire ogni aspetto del rapporto di lavoro e non solo, come in precedenza previsto, la qualificazione del contratto); nella qualificazione del contratto di lavoro e nell'interpretazione delle clausole in esso contenute, infatti, il giudice non potrà 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. Inoltre, in presenza di **disposizioni di legge contenenti clausole generali**, il controllo giudiziale deve limitarsi esclusivamente, in conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento del presupposto di legittimità e non può mai estendersi al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive, le quali spettano al datore di lavoro o al committente.

Per quanto concerne, in particolare, il sindacato giurisdizionale sulle motivazioni del licenziamento, si dispone che il giudice debba tener conto delle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti nei **contratti collettivi** di lavoro (ovvero, se stipulati con l'assistenza delle commissioni di certificazione, nei contratti individuali di lavoro). Analogamente, il giudice deve tener conto degli elementi e dei parametri appositamente individuati dai contratti nello stabilire le **conseguenze da riconnettere al licenziamento** (tutela obbligatoria o tutela reale) e, a tal fine, deve comunque tener conto di una serie di elementi, quali le dimensioni e le condizioni dell'attività del datore di lavoro, la situazione del mercato del lavoro locale, l'anzianità e le condizioni del lavoratore, il comportamento delle parti contrattuali anche nel periodo precedente al licenziamento.

I licenziamenti individuali nella legge di riforma del mercato del lavoro

La **L. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro** ha operato, com'è noto, una complessiva

ridefinizione delle cause di risoluzione del rapporto di lavoro e delle conseguenze del licenziamento illegittimo, nel senso di una riduzione dell'area della tutela reale.

Nel caso di **licenziamento nullo** (perché **discriminatorio** o adottato in presenza di una **causa di divieto**) o intimato in **forma orale, viene sostanzialmente confermata la normativa previgente**, che prevede la **reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro** (tutela reale), indipendentemente dal motivo formalmente addotto e dal numero di dipendenti occupati dal datore di lavoro, nonché un'**indennità** commisurata all'ultima retribuzione globale maturata dal momento del licenziamento all'effettiva reintegrazione (e comunque non inferiore a 5 mensilità). Resta fermo, poi, che il lavoratore può optare, in alternativa, per un'indennità pari a 15 mensilità dell'ultima retribuzione globale.

Nel caso di licenziamento per **mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo**, rispetto alla disciplina previgente, che prevedeva in ogni caso l'obbligo di reintegrazione del lavoratore **nelle imprese oltre i 15 dipendenti** (o oltre i 5 se si tratta di imprenditore agricolo), si introduce una distinzione tra:

- **mancanza di giusta causa o di giustificato motivo connessi a insussistenza del fatto contestato ovvero a fatto che rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti o dei codici disciplinari**: in questi casi continua a valere la **reintegrazione nel posto di lavoro (tutela reale)** (prevista dalla normativa previgente nelle imprese sopra i 15 dipendenti) e il giudice riconosce un'indennità risarcitoria pari a un massimo di **12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto** (Per quanto concerne l'indennità, rispetto alla normativa previgente viene quindi fissato un tetto massimo e, allo stesso tempo, soppresso il limite minimo di 5 mensilità). Riguardo all'obbligo, a carico del datore, di versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali per il periodo intercorrente tra il licenziamento e l'effettiva reintegrazione, si specifica (e trattasi, anche in questo caso, di un elemento di novità rispetto alla precedente normativa) che dalle somme dovute si scomputino i contributi accreditati in favore del lavoratore in conseguenza di eventuali altre attività lavorative;
- **mancanza di giusta causa o di giustificato motivo connessi a tutte le restanti ipotesi**: in questi casi non opera più la reintegrazione nel posto di lavoro (tutela reale) (in precedenza prevista nelle imprese sopra i 15 dipendenti) e il giudice, dichiarando risolto il rapporto di lavoro, riconosce un'**indennità determinata tra un minimo di 12 e un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale** (in relazione all'anzianità del lavoratore e tenuto conto del numero dei dipendenti occupati, delle dimensioni dell'attività economica, del comportamento e delle condizioni delle parti, con onere di specifica motivazione a tale riguardo).

Nel caso di licenziamento illegittimo per mancanza di giustificato motivo oggettivo, **non trova più applicazione la reintegrazione nel posto di lavoro** (tutela reale) (prevista dalla normativa previgente nelle imprese sopra i 15 dipendenti) e il giudice riconosce **un'indennità determinata tra un minimo di 12 e un massimo di 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale**; tuttavia, il giudice, nel caso in cui accerti la **manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento** per giustificato motivo oggettivo, può disporre la reintegrazione nel posto di lavoro (tutela reale) e riconoscere un'indennità risarcitoria pari a un massimo di **12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto**.

Nel caso di **licenziamento inefficace** per violazione del requisito di motivazione, della procedura disciplinare o della procedura di conciliazione, non trova più applicazione la reintegrazione nel posto di lavoro (tutela reale) (prevista dalla normativa previgente nelle imprese sopra i 15 dipendenti) e il giudice riconosce al lavoratore un'indennità risarcitoria

complessiva determinata **tra un minimo di 6 e un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale** (ai fini della determinazione in concreto dell'indennità il giudice deve tenere conto della gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, e motivare in modo specifico al riguardo).

La legge introduce, poi, una nuova disciplina sulla preventiva convalida delle dimissioni presentate dalla lavoratrice o dal lavoratore in alcune specifiche circostanze, in primo luogo con l'obiettivo di contrastare il fenomeno delle c.d. **dimissioni in bianco**.

Infine, la legge modifica alcune norme introdotte dal **collegato lavoro (L. 183/2010)**, da un lato riducendo (da 270) a 180 giorni il termine entro il quale, successivamente all'impugnazione del licenziamento (pena la sua inefficacia), deve essere depositato il ricorso in cancelleria; dall'altro precisando che l'inosservanza da parte del giudice dei limiti al suo sindacato in ordine alle clausole generali (che deve essere limitato, come detto, all'accertamento del presupposto di legittimità e non può essere esteso al sindacato di merito sulle valutazioni tecniche, organizzative e produttive che competono al datore di lavoro o al committente), costituisce motivo di impugnazione del provvedimento giudiziale per violazione di norme di diritto.

Approfondimenti

- [Il contrasto al fenomeno delle dimissioni in bianco](#)
- [Impugnazione dei licenziamenti individuali](#)

Dossier pubblicati

- [RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO - Legge 28 giugno 2012, n. 92 \(Aggiornata alle modifiche apportate dal D.L. 83/2012, dal D.L. 179/2012 e dalla L. 228/2012\) - Schede di lettura \(10/07/2012\)](#)
- [Il "collegato lavoro": Legge 4 novembre 2010, n. 183 - Schede di lettura \(02/12/2010\)](#)

Approfondimento: Il contrasto al fenomeno delle dimissioni in bianco

La pratica delle cd. **dimissioni “in bianco”** consiste nel far firmare le dimissioni al lavoratore (in bianco, appunto) al momento dell’assunzione e quindi nel momento in cui la posizione dello stesso lavoratore è più debole, pratica riguardante prevalentemente le donne lavoratrici.

Al fine di contrastare tale fenomeno, **rendendo meno difficoltoso l’onere probatorio relativo alla nullità delle dimissioni volontarie**, nel corso della XV Legislatura la **L. 188/2007** aveva disposto che la **validità** della lettera di **dimissioni volontarie**, presentata dal “prestatore d’opera” (lavoratori subordinati e cd. “parasubordinati”) e volta a dichiarare l’intenzione del medesimo soggetto di recedere dal contratto di lavoro, fosse **subordinata**, fatte salve le disposizioni concernenti il recesso dal contratto di lavoro a tempo indeterminato e il rispetto dei termini di preavviso di cui all’articolo 2118 c.c., **all’utilizzo, a pena di nullità, di appositi moduli** predisposti e resi disponibili, gratuitamente, dagli uffici provinciali del lavoro e dagli uffici comunali.

Destinatari della norma erano **tutti i datori di lavoro, pubblici e privati**, e la nuova disciplina si applicava ai **contratti di lavoro subordinato**, indipendentemente dalle caratteristiche e dalla durata, ai contratti di **collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto**, alle prestazioni **occasional**i di collaborazione, ai contratti di **associazione in partecipazione** nonché ai **contratti di lavoro instaurati dalle cooperative** con i propri soci.

I moduli avevano una **validità temporale massima di quindici giorni** dalla data di emissione ed erano realizzati secondo determinate specifiche tecniche.

In seguito alle difficoltà (soprattutto di carattere burocratico) emerse in sede di applicazione della normativa (evidenziate soprattutto da parte delle imprese) nel corso della XVI Legislatura il legislatore ha provveduto ad **abrogare**, con l’**articolo 39, comma 10, del D.L. 112/2008**, la richiamata **L. 188/2007**.

Del tema si è quindi interessata, nuovamente, la XI Commissione (Lavoro) della Camera dei deputati, che ha avviato l’esame di alcune proposte di legge (C. **3409**, C. **4958**, C. **4967**, C. **4988**, C. **5094**) senza peraltro pervenire all’adozione di un testo unificato.

L’abrogazione della **L. 188/2007** lasciava comunque impregiudicato l’impianto normativo a tutela dei lavoratori (e, in particolare) delle lavoratrici (ispirato alle medesime esigenze di tutela, sebbene solo in corrispondenza di specifici eventi, della **L. 188/2007**) di cui agli articoli 54-56 del **D.Lgs. 151/2001** e all’**articolo 35, comma 4, del D.Lgs. 198/2006**.

L’**articolo 54 del D.Lgs. 151/2001** dispone che **le lavoratrici non possano essere licenziate dall’inizio del periodo di gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino**. Il divieto di licenziamento non si applica nel caso di colpa grave da parte della lavoratrice; di cessazione dell’attività dell’azienda cui essa è addetta; di ultimazione della prestazione per la quale la lavoratrice è stata assunta o di risoluzione del rapporto di lavoro per la scadenza del termine; di esito negativo della prova. Durante il periodo nel quale opera il divieto di licenziamento, la lavoratrice non può essere sospesa dal lavoro, né essere collocata in mobilità a seguito di licenziamento collettivo salvo specifiche eccezioni.

L’articolo 55 prevede che in caso di dimissioni volontarie presentate durante il periodo per cui è previsto il divieto di licenziamento, la lavoratrice abbia diritto alle indennità previste da disposizioni di legge e contrattuali per il caso di licenziamento. Tale previsione riguarda

anche padre lavoratore e si applica anche nel caso di adozione e di affidamento, entro un anno dall'ingresso del minore nel nucleo familiare. Il comma 4, in particolare, prevede che **la richiesta di dimissioni presentata dalla lavoratrice, durante il periodo di gravidanza, e dalla lavoratrice o dal lavoratore durante il primo anno di vita del bambino** o nel primo anno di accoglienza del minore adottato o in affidamento, **debba essere convalidata** dal servizio ispettivo del Ministero del lavoro competente per territorio, e costituisce condizione per la risoluzione del rapporto di lavoro.

L'articolo 56, riconosce il **diritto delle lavoratrici alla conservazione del posto di lavoro**, nonché del rientro nella stessa unità produttiva in precedenza occupata o in altra ubicata nel medesimo comune, e di permanervi **fino al compimento di un anno di età del bambino** (o fino ad un anno dall'ingresso del minore adottato o affidato nel nucleo familiare); hanno altresì **diritto di essere adibite alle mansioni da ultimo svolte o a mansioni equivalenti**, nonché di beneficiare di eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro, se avvenute.

L'**articolo 35, comma 4, del D.Lgs. 198/2006**, recante il **Codice delle pari opportunità** tra uomo e donna, stabilisce la **nullità delle dimissioni presentate dalla lavoratrice nel periodo intercorrente dal giorno della richiesta delle pubblicazioni di matrimonio**, purché segua la celebrazione, ad un anno dopo la celebrazione stessa, salvo che siano dalla lavoratrice medesima confermate entro un mese alla Direzione provinciale del lavoro.

Sull'impianto del **D.Lgs. 151/2001** il nuovo Governo (Monti) è intervenuto con l'**articolo 4, commi 16-23, della L. 92/2012**, che ha modificato la disciplina sulla preventiva convalida delle dimissioni presentate dalla lavoratrice (o dal lavoratore) in alcune circostanze, con l'obiettivo di rafforzare la tutela e meglio combattere la pratica delle dimissioni in bianco.

Più specificamente, la norma ha esteso ai **primi 3 anni di vita del bambino** (da uno) la durata del periodo in cui opera l'obbligo di convalida delle dimissioni volontarie, nonché ai **primi 3 anni di accoglienza del minore adottato o in affidamento** (sempre da uno) la durata del periodo in cui opera l'obbligo di convalida delle dimissioni volontarie (specificando che in caso di adozione internazionale i tre anni decorrono dal momento della comunicazione della proposta di incontro con il minore adottando ovvero della comunicazione dell'invito a recarsi all'estero per ricevere la proposta di abbinamento).

Nei richiamati casi, l'**istituto della convalida è esteso anche al caso di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro**, specificando che la stessa costituisce **condizione sospensiva** per l'efficacia della cessazione del rapporto di lavoro (la normativa previgente già la poneva come condizione, ma senza specificarne la natura sospensiva).

Inoltre, sono state previste modalità alternative di convalida (rispetto a quelle richiamate in precedenza), al rispetto delle quali viene subordinata l'efficacia delle dimissioni o della risoluzione consensuale del rapporto (convalida effettuata presso la Direzione territoriale del lavoro o il Centro per l'impiego territorialmente competenti, ovvero presso le sedi individuate dalla contrattazione collettiva, o, in alternativa, sottoscrizione di apposita dichiarazione apposta in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro di cui all'**articolo 21 della L. 264/1949**). Ulteriori modalità semplificate di accertamento della veridicità della data e della autenticità della dichiarazione del lavoratore, sono demandate ad un apposito decreto (che non risulta ancora essere stato pubblicato sulla G.U.).

Nel caso in cui non si proceda alla convalida o alla sottoscrizione, il rapporto di lavoro si intende risolto, per il verificarsi della condizione sospensiva, qualora la lavoratrice o il lavoratore non aderiscano, entro il termine di sette giorni dalla ricezione, all'invito a

presentarsi presso la Direzione territoriale del lavoro o il Centro per l'impiego territorialmente competenti (ovvero presso le sedi individuate dalla contrattazione collettiva) ovvero all'invito ad apporre la predetta sottoscrizione (trasmesso dal datore di lavoro tramite comunicazione scritta) ovvero all'effettuazione della revoca.

La comunicazione contenente l'invito si considera validamente effettuata quando recapitata al domicilio della lavoratrice o del lavoratore indicato nel contratto di lavoro o comunicato al datore di lavoro, ovvero consegnata alla lavoratrice o al lavoratore che ne sottoscrive copia per ricevuta.

Nel termine di sette giorni dalla ricezione (sovrapponibili al periodo di preavviso lavorato), la lavoratrice o il lavoratore hanno **facoltà di revocare le dimissioni e la risoluzione consensuale**, offrendo le proprie prestazioni al datore di lavoro. La revoca può essere comunicata in forma scritta. Il contratto di lavoro, se interrotto per effetto del recesso, torna ad avere corso normale dal giorno successivo alla comunicazione della revoca. Per il periodo intercorso tra il recesso e la revoca, qualora la prestazione lavorativa non si sia svolta, il prestatore non matura alcun diritto retributivo. Alla revoca del recesso consegue la cessazione di ogni effetto delle eventuali pattuizioni a esso connesse e l'obbligo in capo al lavoratore di restituire tutto quanto eventualmente percepito in forza di esse.

Le dimissioni sono inefficaci qualora, in mancanza della convalida ovvero della sottoscrizione, il datore di lavoro non trasmetta alla lavoratrice o al lavoratore la comunicazione contenente l'invito entro il termine di trenta giorni dalla data delle dimissioni e della risoluzione consensuale.

Infine, nelle ipotesi in cui il datore di lavoro abusi del foglio firmato in bianco dalla lavoratrice o dal lavoratore al fine di simularne le dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 ad euro 30.000, salvo che il fatto costituisca reato. L'accertamento e l'irrogazione della sanzione sono di competenza delle Direzioni territoriali del lavoro, con applicazione, in quanto compatibili, le disposizioni della [L. 689/1981](#).

Approfondimento: Impugnazione dei licenziamenti individuali

L'**articolo 32 della L. 183/2010 (c.d. Collegato lavoro)** disciplina le modalità e i termini per l'**impugnazione dei licenziamenti individuali** nonché i criteri di determinazione della **misura del risarcimento** nei casi in cui è prevista la **conversione del contratto a tempo determinato** in contratto a tempo indeterminato.

Al **comma 1** (che sostituisce i commi 1 e 2 dell'**articolo 6, della L. 604/1966**) si prevede che l'**impugnazione del licenziamento** avvenga, a pena di decadenza, entro **sessanta giorni** dalla ricezione, in forma scritta, della sua comunicazione ovvero dalla comunicazione dei motivi, con qualsiasi atto scritto anche extragiudiziale, purché idoneo a rendere nota la volontà del lavoratore, anche attraverso l'intervento dell'organizzazione sindacale.

Tale impugnazione è inefficace se entro i successivi **270 giorni** il ricorso non è depositato nella cancelleria del tribunale competente o non viene data comunicazione alla controparte della richiesta di **tentativo di conciliazione o arbitrato**. Inoltre, viene fatta espressamente la possibilità di produrre **nuovi documenti** formati **dopo il deposito del ricorso**.

Infine, qualora la conciliazione o l'arbitrato non vadano a buon fine, il ricorso deve essere presentato **entro 60 giorni** dal rifiuto o mancato accordo.

Si fa presente che l'**articolo 2 comma 54, del D.L. 225/2010**, recante la proroga di termini previsti da disposizioni legislative, ha stabilito che, in sede di prima applicazione, **acquistano efficacia a decorrere dal 31 dicembre 2011** le disposizioni relative al termine di **sessanta giorni** per l'impugnazione del licenziamento sopra esposte.

Il **comma 2** dispone che la nuova disciplina sull'impugnazione dei licenziamenti trovi applicazione in tutti i casi di **invalidità del licenziamento**.

I **commi 3 e 4** precisano che i termini previsti al comma 1 per l'impugnazione del licenziamento si applicano anche:

- a) ai **licenziamenti che presuppongano la risoluzione di questioni** attinenti alla qualificazione del rapporto lavorativo ovvero alla legittimità del termine apposto al contratto ;
- b) al **recesso del committente** nei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, di cui all'art. 409, n. 3 del c.p.c. ;
- c) al **trasferimento del lavoratore subordinato** da un'unità produttiva ad un'altra, ai sensi dell'articolo 2103 c.c. ;
- d) a **tutte le tipologie** di contratti di lavoro a **tempo determinato**. In particolare, vengono richiamate le disposizioni che fanno riferimento ai contratti di lavoro a tempo determinato disciplinati sia dal **D.Lgs. 368/2001** sia dalla disciplina previgente, nonché all'azione di nullità del termine apposto a tale tipo di contratto ;
- e) alla **cessione del contratto di lavoro** ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile ;
- f) in ogni altro caso in cui, compresa la **somministrazione irregolare (art. 27 del D.Lgs. 276/2003)**, si chiedi la costituzione o l'accertamento di un **rapporto di lavoro in capo a un soggetto diverso dal titolare del contratto**.

I **commi 5, 6 e 7** dettano norme, vevoli anche per i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge, volte a disciplinare **il risarcimento del lavoratore** nel caso in cui, a seguito della violazione delle norme relative al contratto di lavoro a tempo determinato, sia prevista la sua **trasformazione in contratto a tempo indeterminato**.

In particolare, si prevede l'obbligo per il datore di lavoro di risarcire il lavoratore con una **indennità onnicomprensiva da 2,5 a 12 mensilità**, avuto riguardo ai criteri indicati nell'**articolo 8 della L. 604/1966**.

L'indennità sopra indicata viene ridotta alla metà nel caso di contratti o accordi collettivi che prevedano l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati a termine nell'ambito di specifiche graduatorie. Tali disposizioni trovano applicazione anche ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

Pari opportunità

Ai fini della piena attuazione del principio della parità di genere, che trova il suo fondamento negli articoli 3 e 51 della Costituzione, nel corso della XVI legislatura sono state approvate due importanti leggi: la legge n. 120/2011, che riserva al genere meno rappresentato almeno un terzo dei componenti dei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa e delle società pubbliche, e la legge n. 215/2012, volta a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle amministrazioni locali, che modifica, fra l'altro, il sistema elettorale dei comuni, introducendo la cd. doppia preferenza di genere. E' inoltre proseguito il recepimento della normativa europea sulla parità di trattamento tra uomini e donne e sono state adottate specifiche misure per il sostegno alla genitorialità.

Parità nella vita politica

La **legge 23 novembre 2012, n. 215**, ha introdotto disposizioni volte a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle amministrazioni locali.

Viene in primo luogo modificata la normativa per l'**elezione dei consigli comunali**. Per i **comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti**, la legge, riprendendo un modello già sperimentato dalla legge elettorale regionale della Campania, prevede una duplice misura:

- la cd. **quota di lista**: nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi; peraltro, solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il mancato rispetto della quota può determinare la decadenza della lista;
- l'introduzione della cd. **doppia preferenza di genere**, che consente all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, come previsto dalla normativa previgente) purché riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Per tutti i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti è comunque previsto che nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi.

In secondo luogo, il sindaco ed il presidente della provincia sono tenuti a nominare la **giunta** nel rispetto del **principio di pari opportunità** tra donne e uomini, **garantendo la presenza di entrambi i sessi** e gli **statuti comunali e provinciali** devono stabilire norme per "garantire", e non più semplicemente "promuovere", la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

Nella legge sulla **par condicio**, viene infine sancito il principio secondo cui i mezzi di informazione, nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica, sono tenuti al rispetto dei principi di pari opportunità tra donne e uomini sanciti dalla Costituzione

Una ulteriore misura volta a favorire la parità di genere nella politica è stata introdotta dalla legge di riforma del finanziamento della politica che prevede la **decurtazione del 5% dei contributi** per i partiti che presentano un numero di candidati del medesimo sesso superiore ai due terzi del totale. La disposizione si applica alle elezioni politiche, europee e regionali (**art. 1, comma 7, L. 96/2012**).

Per quanto riguarda la **disciplina dei partiti**, l'Assemblea della Camera, nell'ambito della proposta di legge approvata definitivamente il 5 luglio 2012 (**legge n. 96 del 2012**), in materia di finanziamento dei partiti e movimenti politici ha introdotto un emendamento (em. 1.212, Amici ed altri), in base al quale i **contributi pubblici spettanti a ciascun partito o movimento politico sono diminuiti del 5 per cento** qualora il partito o il movimento politico

abbia presentato nel complesso dei candidati ad esso riconducibili per l'elezione dell'assemblea di riferimento un **numero di candidati del medesimo genere superiore ai due terzi del totale**, con arrotondamento all'unità superiore.

Parallelamente, la Commissione affari costituzionali della Camera ha esaminato alcune proposte di legge finalizzate ad introdurre una **disciplina organica dei partiti politici**, in attuazione dell'**articolo 49 della Costituzione**. Alcune di queste prevedono misure di riequilibrio della rappresentanza di genere negli organi dirigenti del partito; di particolare rilievo la previsione del limite della rappresentanza di ciascun genere fissato a due terzi (**A.C. 244 e A.C. 506**) o al 55% (**A.C. 4194**). Una proposta (**A.C. 1722**) reca anche l'obbligo di formare le liste di candidati per qualsiasi elezione in misura eguale di uomini e donne.

Infine, si segnala che diverse delle proposte di legge di **riforma del sistema elettorale nazionale** presentate in Parlamento nel corso della legislatura prevedono misure volte a promuovere le **pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive**. Alcune proposte hanno questo unico obiettivo e non intervengono a modificare altre parti della legge elettorale (**A.C. 687 e A.C. 1410** alla Camera e **A.S. 2, A.S. 17, A.S. 93, A.S. 104, A.S. 257 e A.S. 708 al Senato**). Altre proposte prevedono misure di riequilibrio della rappresentanza nell'ambito di interventi complessivi sul sistema elettorale.

Nel complesso, le proposte di legge in materia di riequilibrio di genere presentano soluzioni diverse in ordine all'ambito di applicazione, al rapporto numerico tra i due sessi, all'ordine di successione delle candidature e, infine, alle modalità sanzionatorie. Tali soluzioni possono essere così sintetizzate:

§è previsto l'obbligo di rispettare una **proporzione tra i due sessi nelle candidature**: le liste devono presentare lo stesso numero di candidati uomini e di candidati donne; ovvero nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 o al 60% del totale dei candidati;

§si interviene sull'**ordine di successione delle candidature**, per rendere effettiva la parità di genere nell'offerta elettorale: le proposte che introducono la rappresentanza paritaria dei due sessi nelle candidature prevedono l'obbligo dell'alternanza dei due generi (un uomo, una donna, un uomo ecc.), mentre le proposte che scelgono una proporzione diversa (2/3, 60%) vietano la successione immediata di più di due candidati dello stesso sesso;

§si prevedono **sanzioni** nel caso di mancata applicazione delle disposizioni in materia di parità: nella maggior parte dei casi, l'inammissibilità delle liste, oppure la nullità delle candidature, o la riduzione dei rimborsi elettorali.

Il **testo unificato** approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato nella seduta dell'11 ottobre 2012 prevede:

§per le cc.dd. 'liste bloccate' l'obbligo di presentare i candidati successivi al primo in **ordine alternato di genere**, a pena di inammissibilità della lista;

§per le liste di candidati da eleggere con il voto di preferenza, una **quota di lista** pari ad almeno un terzo per i candidati del sesso meno rappresentato, a pena di inammissibilità, e l'espressione del voto attraverso la cd. **doppia preferenza di genere**.

Un emendamento approvato successivamente ha peraltro sostituito alla doppia preferenza la cd. **trippla preferenza di genere**, riconoscendo all'elettore la possibilità di esprimere fino a tre preferenze; nel caso di espressione di più di una preferenza, la scelta deve comprendere candidati di entrambi i generi, pena l'annullamento della seconda e terza preferenza.

Parità di accesso agli organi delle società quotate

Il Parlamento ha approvato la **legge n. 120/2011**, che reca disposizioni in materia di **parità**

di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati. La nuova legge è volta a superare il problema della scarsa presenza di donne negli organi di vertice delle società commerciali e, in particolare, nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa. A tal fine è previsto un “doppio binario” normativo: per le società non controllate da pubbliche amministrazioni, la disciplina in materia di equilibrio di genere è recata puntualmente dalle disposizioni di rango primario. Tali disposizioni si intendono applicabili anche alle società a controllo pubblico. In particolare, si dispone che lo statuto societario deve prevedere che il riparto degli amministratori da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi, dovendo il genere meno rappresentato ottenere almeno un terzo degli amministratori eletti. Per un approfondimento, si rinvia al tema [Parità di accesso agli organi delle società quotate](#).

Parità in materia di occupazione ed impiego

L'attuazione del principio delle pari opportunità e delle parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione ed impiego è il tema del [D.Lgs. 25 gennaio 2010, n. 5](#). Il decreto recepisce la [direttiva 2006/54/CE](#) che riunifica e sostituisce una serie di precedenti atti in materia di pari opportunità. Il provvedimento interviene innanzitutto con alcuni correttivi al codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al [D.Lgs. 198/2006](#), precisando che esso è finalizzato all'adozione delle misure volte ad eliminare ogni discriminazione basata sul sesso che comprometta o impedisca il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo. Inoltre, **la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini** deve essere assicurata in tutti i campi, compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione, come anche in quello della formulazione e attuazione di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività.

In secondo luogo, viene **ampliata la definizione di discriminazione**, che riguarda anche ogni trattamento meno favorevole subito in ragione dello **stato di gravidanza, di maternità o di paternità**, nonché in conseguenza del rifiuto di atti di **molestie** o di molestie sessuali, mentre il divieto di ogni forma di discriminazione viene esteso alle **promozioni professionali**. Ulteriori novelle al Codice riguardano il divieto di discriminazione nelle forme pensionistiche complementari collettive, il concetto di vittimizzazione, la possibilità per i contratti collettivi di lavoro prevedere misure specifiche - ivi compresi codici di condotta, linee guida e buone prassi - per la prevenzione delle forme di discriminazione come le molestie e le molestie sessuali.

Il [D.Lgs. 5/2010](#) interviene inoltre (articolo 2) sulle disposizioni legislative in materia di **tutela e sostegno della maternità e della paternità**, di cui al [D.Lgs. 151/2001](#), nel senso di vietare qualsiasi discriminazione per ragioni connesse al sesso con particolare riguardo ad ogni trattamento meno favorevole per lo stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti. Inoltre, le norme sul divieto di licenziamento delle lavoratrici nel periodo di gravidanza si applicano anche in caso di adozione e di affidamento.

Da ultimo, viene modificata la disciplina dei vari **organi impegnati** sul fronte delle pari opportunità. In particolare, è aumentato il numero dei componenti designati da alcune parti sociali e sono ampliati i compiti del **Comitato nazionale** per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, istituito presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, mentre si mantiene il mandato quadriennale con un rinnovo limitato a due volte delle **consigliere** e dei **consiglieri di parità**.

Infine, viene modificata la composizione della **Commissione per le pari opportunità** di cui al [D.P.R. 115/2007](#) e quella del **Comitato per l'imprenditoria femminile**. Le funzioni di

questi due organi, alla scadenza dei medesimi saranno peraltro definitivamente trasferite al Dipartimento Pari opportunità della Presidenza del Consiglio a seguito del riordino degli organi collegiali disposto dal decreto-legge sulla 'spending review' (**articolo 12, comma 20, del D.L. 95/2012**).

Per quanto riguarda il **sostegno alla genitorialità**, la legge di riforma del mercato del lavoro (L. 92/2012, art. 4, commi 24-26).

- ha introdotto per i padri lavoratori dipendenti **un giorno di congedo di paternità obbligatorio e due giorni di congedo facoltativo**, questi ultimi peraltro alternativi al congedo obbligatorio di maternità. Il congedo deve essere fruito entro i primi 5 mesi di vita del figlio o della figlia e dà diritto ad un'indennità pari al 100% della retribuzione;
- ha riconosciuto alla madre lavoratrice, per gli undici mesi successivi al congedo di maternità, la possibilità di fruire di **voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting o di servizi per l'infanzia**. Tale possibilità è peraltro riconosciuta nei limiti delle risorse stanziare ed in alternativa al congedo parentale.

Alla nuova disciplina è stata data attuazione con il **D.M. 22 dicembre 2012**.

In materia di congedi di maternità e congedi parentali è inoltre intervenuto alla fine del 2012 il cd. decreto "salva-infrazioni" (**art. 3 D.L. n. 216/2012**), il cui contenuto è successivamente confluito nella legge di stabilità 2013 (L. 228/2012, art. 1, commi 336-339).

Le nuove disposizioni:

- estendono alle **pescatrici autonome** della piccola pesca gli istituti dell'indennità di maternità e del congedo parentale previsti per le lavoratrici autonome;
- rimettono alla contrattazione collettiva la determinazione delle modalità di **fruizione del congedo parentale su base oraria**;
- prevedono che il **lavoratore e il datore di lavoro concordano**, ove necessario, adeguate misure di **ripresa dell'attività lavorativa** al termine del periodo di congedo parentale.

Agli organismi di parità è infine attribuito il compito di scambiare le informazioni disponibili con gli organismi europei corrispondenti.

In tema di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, l'**articolo 38 della legge 18 giugno 2009, n. 69**, ha modificato l'**articolo 9 della legge 53/2000**, che introduce la **sperimentazione di azioni positive per la conciliazione**. La norma, a carattere sperimentale, ha subito nel tempo alcune modifiche per meglio rispondere ai bisogni di conciliazione emersi nel corso dell'attuazione. La modifica, da ultimo contenuta nel citato art. 38 ha ampliato la platea dei potenziali beneficiari ed aggiornato il novero degli interventi finanziabili, rendendo necessaria la stesura di un nuovo regolamento di attuazione, adottato con **D.P.C.M. 23 dicembre 2010, n. 277**.

All'inizio del XVI legislatura, è stata abrogata, a pochi mesi dall'entrata in vigore, la **legge n. 188/2007**, volta a contrastare il fenomeno delle cd. "**dimissioni in bianco**", che prescriveva per le dimissioni la forma scritta, attraverso l'utilizzo di moduli prestampati o disponibili *on line* di data certa (**art. 34, comma 10, lettera I), D.L. n. 112/2008**).

Sul tema è nuovamente intervenuta la legge di **riforma del mercato del lavoro**, che ha introdotto una diversa disciplina. La nuova normativa subordina l'efficacia delle dimissioni ad una convalida in sede amministrativa o sindacale o, in alternativa, alla sottoscrizione di apposita dichiarazione del lavoratore o della lavoratrice in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro (**art. 4, commi 17-23, L. n. 92/2012**).

La legge di riforma del mercato del lavoro inoltre ha esteso da 1 a 3 anni di vita del bambino (o di ingresso in famiglia del minore) il periodo di convalida obbligatoria, da parte del servizio

ispettivo del ministero del lavoro, delle dimissioni della lavoratrice madre (**art. 4, comma 16, L. n. 92/2012**).

Approfondimenti

- La legge sul riequilibrio della rappresentanze di genere negli enti locali

Dossier pubblicati

- Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte delle regioni e degli enti locali - AA.CC. 3466 e abb. - Schede di lettura, testi a fronte e giurisprudenza costituzionale (12/07/2011)
- Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte delle regioni e degli enti locali - AA.CC. 3466 e abb. - Elementi per l'istruttoria legislativa (12/07/2011)
- Disposizioni per il riequilibrio delle rappresentanze di genere negli enti locali e nei consigli regionali - AA.CC. 3466 e abb. A - Elementi per l'esame in Assemblea (23/03/2012)
- Riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali A.C. 3466-B - Elementi per l'istruttoria legislativa (18/10/2012)

Approfondimento: La legge sul riequilibrio della rappresentanze di genere negli enti locali

La **legge 23 novembre 2012, n. 215**, reca disposizioni volte a promuovere il **riequilibrio delle rappresentanze di genere** nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali

La novità più significativa è la modifica della legge per l'elezione dei consigli comunali con l'introduzione di misure volte a rafforzare la presenza delle donne, ma di notevole rilievo sono anche gli interventi volti a consolidare la parità di genere nelle giunte e, più in generale, in tutti gli organi collegiali non elettivi di comuni e province.

Elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali

Per l'elezione dei **consigli comunali**, nei **comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti** la legge, riprendendo un modello già sperimentato dalla legge elettorale regionale della Campania, prevede una duplice misura volta ad assicurare il riequilibrio di genere:

- la cd. **quota di lista**: nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi (con arrotondamento all'unità superiore per il genere meno rappresentato, anche in caso di cifra decimale inferiore a 0,5);
- l'introduzione della cd. **doppia preferenza di genere**, che consente all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, come previsto dalla normativa previgente) purché riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza.

In caso di **violazione delle disposizioni sulla quota di lista**, è peraltro previsto un meccanismo sanzionatorio differenziato, a seconda che la popolazione superi o meno i 15.000 abitanti, che di fatto rende la quota effettivamente vincolante solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

In particolare, nei **comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti**, la Commissione elettorale, in caso di mancato rispetto della quota, riduce la lista, cancellando i candidati del genere più rappresentato, partendo dall'ultimo, fino ad assicurare il rispetto della quota; **la lista** che, dopo le cancellazioni, contiene un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge **è ricusata** e, dunque, decade.

Nei **comuni con popolazione compresa fra 5.000 e 15.000 abitanti**, la Commissione elettorale, in caso di mancato rispetto della quota, procede anche in tal caso alla cancellazione dei candidati del genere sovrarappresentato partendo dall'ultimo; la riduzione della lista non può però determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge. L'impossibilità di rispettare la quota non comporta dunque in questo caso la decadenza della lista.

Per tutti i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti è comunque previsto che nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Tale norma ha particolare rilievo per i **comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti** (ai quali, come visto, non si applica la quota di lista). Essa risulta però priva di sanzione esplicita: tra le verifiche che è chiamata a compiere la Commissione elettorale non viene infatti inserito alcun controllo sul rispetto di questa disposizione.

Le disposizioni esaminate per l'elezione dei consigli dei comuni con popolazione superiore a 15.000 si applicano anche ai **consigli circoscrizionali**. La disciplina delle modalità di

elezione dei consigli circoscrizionali è peraltro rimessa agli statuti comunali; saranno pertanto questi ultimi a dover intervenire, introducendo le necessarie modifiche.

Nel caso in cui lo statuto rinvii, ai fini dell'elezione del consiglio circoscrizionale, alle disposizioni per l'elezione del consiglio comunale, come ad esempio accade a Roma, la nuova normativa appare comunque immediatamente applicabile, senza necessità di modifiche.

La legge nulla dispone in ordine ai **consigli provinciali**, in quanto il sistema elettorale per questi organi, oramai divenuti di secondo grado (eletti dai consiglieri comunali), è ancora in via di definizione.

Per una valutazione circa l'**efficacia delle nuove misure** ai fini dell'aumento della rappresentanza femminile, qualche elemento può trarsi dalla situazione dei consigli regionali, in quanto diverse leggi elettorali regionali già prevedono quote di lista analoghe a quelle della nuova legge; la Campania inoltre ha già introdotto anche la doppia preferenza di genere.

Per elezioni regionali, le quote di lista contribuiscono notevolmente all'aumento del numero di donne candidate, ma hanno un impatto molto minore sul numero di donne elette.

Ben più rilevante è invece il meccanismo della doppia preferenza di genere: non è un caso che la Campania sia la regione con la maggior percentuale di donne elette (23%).

Giunte comunali

La nuova legge prevede inoltre che il sindaco **nomina la giunta nel rispetto del principio di pari opportunità** tra donne e uomini, **garantendo la presenza di entrambi i sessi**. Uguale disposizione è inserita nell'ordinamento di Roma capitale, per quanto riguarda la nomina della Giunta capitolina.

La disposizione si riferisce formalmente anche alla **nomina della giunta provinciale**, ma si ricorda che quest'organo risulta in via di soppressione.

La norma si inserisce in un nutrito filone di **giurisprudenza amministrativa** che ha più volte **annullato le delibere di nomina delle giunte** che non rispettavano i principi in materia di parità di genere previsti dai rispettivi statuti.

I giudici amministrativi hanno inoltre riconosciuto il carattere vincolante e non meramente programmatico dei principi di parità di accesso agli uffici pubblici e di pari opportunità sanciti dall'**art. 51, primo comma, Cost.** e riconosciuti a livello legislativo, dichiarando l'illegittimità delle giunte composte da soli uomini anche in assenza di una specifica disposizione statutaria al riguardo (cfr., fra le altre Tar Sicilia, Palermo, sentenza 15 dicembre 2010, n. 14310; Tar Calabria, Reggio di Calabria, sentenza 27 settembre 2012, n. 589).

Un **sentenza del TAR Lazio**, fra le prime ad applicare la nuova legge, si è spinta oltre e, dopo aver ribadito il carattere vincolante ed immediatamente precettivo dei principi costituzionali di uguaglianza e di parità di accesso agli uffici pubblici, ha rilevato che "l'effettività della parità non può che essere individuata nella garanzia del rispetto di una soglia quanto più approssimata alla pari rappresentanza dei generi, da indicarsi dunque nel **40 per cento** di persone del sesso sotto-rappresentato." La sentenza ha dunque annullato la delibera di nomina di una giunta comunale, che vedeva la presenza, oltre al sindaco, di una sola donna su sette assessori, pur in assenza di norme dello statuto sulle pari opportunità nella composizione degli organi politici (Tar Lazio, sentenza 21 gennaio 2013, n. 633).

Organi collegiali di comuni e province

La legge modifica inoltre la norma del testo unico degli enti locali (TUEL) che disciplina il contenuto degli **statuti comunali e provinciali** con riferimento alle pari opportunità.

In particolare, è previsto che gli statuti stabiliscono norme per “**garantire**”, e non più semplicemente “promuovere” (come nel testo previgente), la **presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia**, nonché degli **enti, aziende ed istituzioni** da essi dipendenti.

Gli enti locali sono tenuti ad adeguare i propri statuti e regolamenti alle nuove disposizioni entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Consigli regionali

Per le **elezioni regionali** è introdotto il **principio** della promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la **predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato** alle cariche elettive.

In realtà il principio già esiste a livello costituzionale (**art. 117, settimo comma, Cost.**), ma, trattandosi di una materia rimessa alle regioni, alla legge statale è consentito intervenire solo per la determinazione dei principi fondamentali.

Par condicio

Nella legge sulla parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica (cd. legge sulla *par condicio*), viene inoltre sancito il principio secondo cui i mezzi di informazione, nell'ambito delle **trasmissioni per la comunicazione politica**, sono tenuti al rispetto dei principi di **pari opportunità tra donne e uomini** sanciti dalla Costituzione.

Commissioni di concorso

La nuova legge introduce infine una disposizione volta a consentire, in caso di violazione della norma del codice delle pari opportunità che riserva alla donne un terzo dei posti nelle **commissioni di concorso**, l'intervento delle consigliere di parità, anche con ricorso in via d'urgenza al giudice.

Professioni regolamentate

Nel corso della legislatura il settore delle professioni è stato oggetto di numerosi interventi volti a favorire i principi di liberalizzazione e di concorrenza. Con la legge di stabilità 2012 (legge n. 183/2011) è stata prevista la delegificazione degli ordinamenti professionali; dopo che il cd. decreto "liberalizzazioni" (D.L. n. 1/2012) ha abrogato il sistema delle tariffe professionali regolamentate, la delegificazione è stata attuata con il D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137. Di particolare rilievo, poi, la riforma della professione forense attuata con la legge 247/2012. Modifiche hanno, inoltre, interessato la disciplina del notariato e, in attuazione di obblighi comunitari, quella dei servizi.

All'inizio della legislatura **la Camera aveva avviato l'esame di una serie di proposte di legge**, tutte d'iniziativa parlamentare (**A.C. 3 e abb.**), volte ad una complessiva riforma dell'ordinamento sia delle "professioni regolamentate" sia delle "professioni non regolamentate". Le prime sono essenzialmente le professioni strutturate in ordini professionali e caratterizzate dalla presenza di preminenti interessi pubblici; le seconde, organizzate in strutture associative, sono invece le professioni alle quali non viene riconosciuto lo stesso rilievo di quelle regolamentate, ma che sono comunque assoggettate, attraverso un apposito registro tenuto dal Ministro della Giustizia, alla vigilanza governativa.

In una prima fase dell'*iter*, i due aspetti sono stati trattati congiuntamente; successivamente, le Commissioni competenti (Giustizia e Attività produttive) hanno deciso di separare i procedimenti legislativi relativi alla riforma delle professioni regolamentate e di quelle non regolamentate. Entrambi i percorsi parlamentari hanno avuto uno sbocco normativo: dopo l'emanazione del **D.L. 138/2011** e della **legge 183/2011** (legge di stabilità 2012), entrambi contenenti norme sulla materia in oggetto, con il **D.P.R. 137/2012** è stato adottato un **regolamento di delegificazione** che reca una disciplina complessiva degli ordinamenti delle professioni regolamentate; con la **legge 4/2013** è stata, invece, approvata una **disciplina generale sulle professioni non regolamentate** (vedi **i contenuti**).

Il decreto legge "liberalizzazioni"

Prima dell'adozione del regolamento di delegificazione è intervenuto il **decreto-legge 1/2012** (cd. decreto liberalizzazioni), il cui articolo 9 ha previsto l'**abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate**, introducendo una nuova disciplina del compenso professionale che supera quella di cui al DL 138/2011, come novellata dalla legge di stabilità 2012 (**L. 183/2011**). Ulteriori disposizioni del DL 1/2012 riguardano il tirocinio e la società tra professionisti. In particolare, si è previsto:

- la **pattuizione del compenso** al momento del conferimento dell'incarico; il professionista dovrà predisporre "**un preventivo di massima**" che renda preventivamente nota al cliente la misura del compenso;
- nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, la determinazione del compenso professionale con riferimento a **parametri tariffari** stabiliti con **decreto** del ministro vigilante (per le professioni vigilate dal Ministero della giustizia, vedi il **D.M. 20 luglio 2012, n. 140**);
- la **durata massima del tirocinio in 18 mesi**, con riconoscimento al tirocinante di un rimborso spese forfetariamente concordato dopo i primi sei mesi di tirocinio. Il tirocinio, per i primi 6 mesi, può essere svolto in concomitanza con il corso di laurea. Le disposizioni sul tirocinio non si applicano alle professioni sanitarie.

Il decreto-liberalizzazioni **modifica**, inoltre, **la disciplina della società tra professionisti** (già delineata dall'**art. 10 del D.L. 183/2011**). L'art. 9-bis prevede:

- una **presenza minoritaria dei soci di capitale rispetto ai soci professionisti** (sia il numero dei soci professionisti che la loro partecipazione al capitale sociale deve comunque determinare la maggioranza di 2/3 nelle deliberazioni o decisioni dei soci); il venir meno di tale condizione costituisce causa di scioglimento della società;
- un minimo di 3 soci per l'eventuale scelta del **modello societario cooperativo**,
- l'obbligo di garantire il **segreto professionale** anche all'interno della società;
- l'obbligo di polizza a copertura della **responsabilità civile** per danni ai clienti.

Per una più dettagliata descrizione dei contenuti del decreto liberalizzazioni si rinvia all'apposita **scheda** inerente genesi e contenuto della delegificazione.

Il regolamento di delegificazione

All'esito di un articolato **processo di riforma**, il Governo ha, quindi, emanato il **D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137** ovvero il regolamento di delegificazione in materia di professioni regolamentate. Il regolamento, che riguarda tutte le professioni ordinistiche - fatte salve le specificità di quelle sanitarie - ha introdotto una **dettagliata disciplina** che, ispirandosi ai principi di cui all'**art. 3, comma 5, del D.L. 138/2011** (ad esclusione della disciplina sul compenso professionale, contenuta nell'**art. 9 del D.L. 1/2012**):

- contiene **misure volte a garantire l'effettivo svolgimento dell'attività formativa durante il tirocinio** (quest'ultimo potrà avere una **durata massima di 18 mesi**) e il suo adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione e quindi l'interesse dell'utenza;
- prevede l'**obbligatorietà della formazione continua permanente**, la cui violazione costituisce illecito disciplinare;
- stabilisce l'**obbligatorietà dell'assicurazione** per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale, della quale deve essere data notizia al cliente;
- affida la **funzione disciplinare** a organi diversi da quelli aventi funzioni amministrative; allo scopo è prevista l'incompatibilità della carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale con quella di membro dei consigli di disciplina territoriali e nazionali corrispondenti;
- autorizza la **pubblicità informativa** con ogni mezzo e stabilisce che questa possa avere ad oggetto, oltre all'attività professionale esercitata, i titoli e le specializzazioni del professionista, l'organizzazione dello studio ed i compensi praticati;
- detta disposizioni specifiche per la **professione forense** e la **professione notarile**.

Le disposizioni del regolamento in **materia disciplinare** non si applicano alle professioni sanitarie (come già previsto dal decreto-legge 138), alla professione notarile nonché alle funzioni disciplinari svolte dai consigli nazionali di professioni istituite prima dell'entrata in vigore della Costituzione. In relazione a tali professioni, infatti, gli organi disciplinari di ultima istanza sono stati definiti dalla Corte costituzionale come aventi "natura giurisdizionale" e risultano pertanto garantiti nella loro struttura e nelle loro funzioni da una **riserva assoluta di legge**. Le nuove norme disciplinari sono, quindi, riferite **aisoli procedimenti disciplinari rimessi alla competenza di consigli che decidono in via amministrativa** (come, ad esempio, nel caso dei commercialisti ed esperti contabili).

A seguito dell'entrata in vigore del regolamento, **a decorrere dal 13 agosto 2012 sono abrogate tutte le norme incompatibili** con i principi contenuti nel **D.L. 138/2011**. Successivamente, il Governo - entro il 31 dicembre 2012 - avrebbe dovuto raccogliere in un

testo unico (non ancora adottato) le disposizioni aventi forza di legge che non risultassero esplicitamente abrogate.

Sull'originario schema di regolamento di delegificazione era stato trasmesso l'11 luglio 2012 alle Camere il **parere del Consiglio di Stato**, che aveva **rilevato criticità** su numerosi profili del testo.

Sullo stesso testo, la **Commissione Giustizia** aveva espresso il 26 luglio 2012 un **parere favorevole con condizioni**. In relazione all'**esito del parere parlamentare** vedi il relativo **dossier del Servizio studi**.

La legge di riforma della professione forense

La **legge 247/2012**, a quasi 80 anni dalla legge professionale del 1933, ha dettato una nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense che mira ad innovare un quadro normativo che, negli anni, non è stato mai oggetto di un sistematico intervento riformatore.

Pur senza pretese di esaustività, i **principali profili di novità** contenuti nella legge di riforma dell'avvocatura sono i seguenti:

- l'inserimento tra le **attività riservate** in esclusiva agli avvocati delle attività di consulenza legale e **assistenza legale stragiudiziale**. In particolare l'attività professionale in materia stragiudiziale è ascritta alla competenza degli avvocati "ove connessa all'attività giurisdizionale, se svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato";
- la **delega al Governo**, da esercitare entro 6 mesi, per la disciplina delle **società tra avvocati**; si prevede, diversamente dal modello generale di società tra professionisti, che l'esercizio della professione forense in forma societaria possa essere consentito esclusivamente a società di persone, di capitali o cooperative, i cui soci siano avvocati iscritti all'albo (le società di capitali non potranno avere un socio esterno di solo capitale, a garanzia dell'autonomia della prestazione professionale);
- la possibilità, per l'avvocato, di ottenere e indicare il **titolo di specialista** in un determinato settore legale (il titolo si consegue all'esito di un percorso formativo almeno biennale o per comprovata esperienza nel settore);
- l'obbligo di **formazione continua** (sono tuttavia esclusi - tra gli altri - gli avvocati ultrasessantenni e quelli iscritti all'albo da più di 25 anni);
- la **nuova disciplina del compenso dovuto all'avvocato**; è stabilito il principio di libera determinazione tra le parti della parcella; la sua pattuizione "**di regola**" per iscritto; l'obbligo di adeguata informazione, anche scritta, su possibili ulteriori oneri e spese connesse all'incarico, ove di particolare complessità; il **ripristino del divieto del patto di quota-lite**; il ricorso solo **residuale** ai parametri tariffari stabiliti con DM giustizia; il tentativo di conciliazione presso il Consiglio dell'ordine, in caso di disaccordo sul compenso;
- la permanenza nell'albo non sarà garantita a tutti gli abilitati ma solo agli avvocati che dimostreranno un **esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione** (al mancato ricorrere dei requisiti, verificati ogni 3 anni dal Consiglio dell'ordine, consegue la cancellazione dall'albo);
- l'obbligo dell'avvocato di stipulare una polizza di **assicurazione per la responsabilità civile**;
- la possibilità, per l'avvocato, di **pubblicità informativa** della propria attività professionale; le informazioni fornite al pubblico dovranno essere trasparenti, veritiere e corrette; è previsto sia il divieto di diffusione di informazioni equivoche, ingannevoli, denigratorie o suggestive sia di pubblicità comparativa con altri professionisti;

- la nuova e più rigorosa disciplina del **tirocinio professionale** , la cui durata - in accordo con quanto previsto dalla disciplina generale sugli ordinamenti professionali di cui al **DPR n. 137/2012** (v. supra) - è fissata in 18 mesi; la previsione dell'obbligo del rimborso spese al tirocinante (facoltativo invece il compenso per l'attività svolta). Fatta salva la durata di 18 mesi del tirocinio, la vigenza della nuova disciplina della pratica professionale è differita di 2 anni (entrata in vigore **2 febbraio 2015**)
- le modifiche alla disciplina dell' **esame di Stato** (confermata l'articolazione in tre prove scritte ed una prova orale, sono aggiunte come materie orali ordinamento e deontologia forense) con l'introduzione del **divieto** di portare all'esame scritto i **codici commentati** ; come per il tirocinio, è prevista una **disciplina transitoria** secondo cui le nuove regole per l'esame di Stato entrano in vigore il **2 febbraio 2015** ;
- il riordino della materia della **difesa d'ufficio** (viene conferita al Governo una delega biennale);
- il **procedimento disciplinare** che viene sottratto ai Consigli dell'ordine con l'attribuzione della relativa competenza ad un organo distrettuale (il consiglio distrettuale di disciplina), i cui componenti dovranno essere eletti secondo un regolamento approvato dal Consiglio Nazionale Forense; altre novità sono costituite da una **maggiore tipizzazione degli illeciti** e dagli stringenti obblighi di **pubblicità delle sanzioni disciplinari** irrogate agli avvocati;
- la disciplina dei **Consigli dell'ordine** ; oltre alla citata sottrazione delle funzioni disciplinari, si segnalano come novità l'accresciuto numero dei componenti, il rispetto dell'equilibrio di genere, il limite del doppio mandato nonché l'istituzione presso ogni Consiglio dello **Sportello per il cittadino** .

Per un approfondimento dei contenuti della riforma della professione forense si rinvia all'apposita **scheda sulla legge 247** .

Il notariato

Oltre alle specifiche disposizioni sulla professione notarile contenute nel **DPR 137/2012** di delegificazione degli ordinamenti professionali, si segnalano gli ulteriori interventi:

- l'emanazione del **D.Lgs 110/2010 (Disposizioni in materia di atto pubblico informatico redatto dal notaio)** sulla base della delega di cui all' **art. 65 della legge 69/2009** .
- l' **art. 66 della stessa legge 69/2009** ha dettato disposizioni in materia di **concorso notarile** . In particolare, la norma:
 - **sopprime la prova di preselezione informatica** per l'ammissione al concorso;
 - prevede, quale requisito ulteriore, **l'assenza di dichiarazioni di inidoneità in tre concorsi precedenti** (è equiparata alla suddetta inidoneità l'espulsione del candidato dopo la dettatura dei temi); una norma transitoria esclude l'applicazione del nuovo requisito rispetto alle dichiarazioni di non idoneità rese nei concorsi antecedenti alla data di entrata in vigore della legge;
 - prevede **l'articolazione della commissione di concorso in tre sottocommissioni** (anziché due) composte da cinque membri;
- la **legge 233/2010** , in materia di concorsi notarili, che **ha aumentato dal 12 al 15%** il numero dei posti banditi che è in facoltà del ministro della giustizia incrementare - con il decreto di approvazione della graduatoria, sentito il Consiglio nazionale del notariato - nei limiti dei posti disponibili in seguito a concorsi per trasferimento andati deserti, esistenti al momento della formazione della graduatoria;
- il **citato D.L. 1/2012** (decreto liberalizzazioni) che, con l'intento di aumentare il numero dei notai ed incrementare la concorrenza professionale ha previsto (art. 12):

- l'**aumento di 500 posti** della tabella notarile prevista dalla legge notarile (n. 89/1913), che determina il numero e la residenza dei notai all'interno dei c.d. distretti notarili (la distribuzione dei nuovi posti è affidata ad un DM giustizia);
- una novella all'articolo 26 della legge notarile che specifica il numero di **giorni di presenza obbligatoria del notaio nella sua sede** (almeno 3 gg. a settimana e almeno 1 ogni 15 gg. per ogni Comune o frazione di Comune assegnato al notaio) e prevede la **possibilità** per il notaio di **aprire uffici secondari** nel distretto notarile di appartenenza;
- una novella all'articolo 27 della legge notarile che **estende l'esercizio della funzione** oltre il territorio del distretto notarile in cui è ubicata la sede (e precisamente all'intero ambito territoriale della Corte d'appello nella quale tale distretto notarile è inserito). Dalla citata estensione territoriale derivano le **ulteriori modifiche alla legge notarile** per prevedere: che le **associazioni di notai** - finalizzate a mettere in comune, in tutto o in parte, i proventi delle loro funzioni e ripartirli poi in tutto o in parte, per quote uguali o disuguali - siano consentite purché i notai appartengano allo stesso distretto di corte di appello (in luogo della previgente limitazione di tale possibilità al solo distretto notarile); l'ampliamento dei soggetti che possono **promuovere l'azione disciplinare** ex art. 153 L. notarile (l'azione potrà essere promossa anche dal procuratore della Repubblica e dal consiglio notarile competenti in relazione al luogo ove è stato commesso l'illecito disciplinare; se l'infrazione è addebitata al presidente del consiglio notarile, l'iniziativa spetta al consigliere che ne fa le veci, previa delibera dello stesso consiglio).

I revisori contabili

Con il **decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39**, che attua la **Direttiva 2006/43/CE** sulla revisione legali dei conti annuali e dei conti consolidati, è stata unificata la disciplina sui revisori contabili procedendo all'abrogazione delle precedenti normative e coordinando le disposizioni attualmente contenute nel Codice civile, nel Testo unico intermediazione finanziaria, nel Testo unico bancario e nel Codice delle assicurazioni private. Il decreto, oltre ad alcuni aspetti della disciplina della *governance* societaria, modifica parte della normativa della professione di revisore contabile, in particolare, prevedendo:

- l'istituzione di un **registro unico** dei revisori contabili, gestito del Ministero dell'Economia (che sostituisce quello finora tenuto dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ai sensi del **D.Lgs 28/2006**) e dell'**albo speciale delle società di revisione** presso la Consob;
- un **tirocinio obbligatorio triennale** con esame di Stato per i nuovi revisori; tale disciplina supera, quindi, quella adottata con il D.M. 143/2009 e non è toccata da quella del tirocinio dettata dal **D.P.R. 137/2012**, regolamento di delegificazione degli ordinamenti professionali (che prevede una generale durata massima di 18 mesi del tirocinio ma non si applica ai revisori contabili);
- la **responsabilità patrimoniale del revisore** nel caso in cui, con la sua attività, cagioni un danno alla società da cui ha ricevuto l'incarico.

Il decreto è entrato in vigore il 7 aprile 2010, anche se la piena operatività è stata demandata all'adozione di specifici **regolamenti** del Ministero dell'economia e della Consob. Tra i principali **decreti attuativi del Ministero dell'Economia** si segnalano:

- il **D.M. 20 giugno 2012, n. 144**, regolamento relativo alle modalità di iscrizione e cancellazione dal Registro dei revisori legali;

- il [D.M. 20 giugno 2012, n. 145](#), regolamento concernente i requisiti per l'iscrizione delle persone fisiche al Registro dei revisori legali; l'iscrizione dei revisori di altri Stati membri dell'Unione Europea o di Paesi terzi; il contenuto informativo del Registro;
- il [D.M. 20 giugno 2012, n. 146](#), regolamento riguardante il tirocinio per l'esercizio dell'attività di revisione legale.

Il D.M. 146 nulla dice in merito alla **durata del tirocinio**, che **rimane triennale**, sia in quanto previsto dalla [direttiva 2006/43/CE](#) (attuata col citato [D.Lgs 39/2010](#)) che per l'inapplicabilità ai revisori contabili (in quanto attività non rientrante tra le professioni regolamentate) della disciplina del [DPR 137/2012](#), regolamento di delegificazione degli ordinamenti professionali, che stabilisce una durata massima di 18 mesi del tirocinio professionale.

Ad una richiesta di parificazione a 18 mesi della durata del tirocinio dei revisori con quello dei dottori **commercialisti** da parte delle Commissioni parlamentari, in sede di parere sullo schema di regolamento, il Governo ha dato risposta negativa. La stessa relazione al DPR 137 chiariva che i revisori sono materia "estranea alla delegificazione: essa non è relativa a una professione regolamentata ma a un servizio professionale (erogabile da più tipologie di professionisti)". Nel D.M. 146/2012 **non vi è, quindi, alcuna norma di raccordo tra i due tirocini**, la cui durata era finora coincidente, a patto che il commercialista presso cui si faceva la pratica fosse anche revisore.

Per una più completa verifica della disciplina di attuazione del [decreto legislativo 39/2010](#) sulla revisione legale dei conti si rinvia all'apposita [scheda di approfondimento](#).

L'attuazione della direttiva "servizi"

Con il [decreto legislativo 59/2010](#) si è data attuazione alla [direttiva 2006/123/CE](#) relativa ai servizi nel mercato interno, nota anche come **direttiva "servizi"** o direttiva Bolkenstein. In particolare, la direttiva si è proposta **quattro obiettivi** principali: facilitare la **libertà di stabilimento** e la **libertà di prestazione** di servizi nell'Unione Europea (compresi i servizi professionali); rafforzare i **diritti dei destinatari dei servizi**; promuovere la **qualità dell'offerta** e, infine, stabilire una **cooperazione amministrativa** effettiva tra gli Stati membri (cfr. [L'attuazione della direttiva servizi](#)).

Provvedimenti non conclusi

Tra i progetti di legge in tema di professioni il cui iter si è interrotto per la fine della legislatura merita segnalazione una proposta di modifica della [legge n. 69/1963](#), in materia di **ordinamento della professione di giornalista (A.C. 2363)**. Il provvedimento, **approvato dalla sola Camera**, non ha proseguito il suo iter al Senato [A.S. 2885](#). Tra gli aspetti innovativi del provvedimento si segnalano : l'introduzione di un numero massimo dei membri del Consiglio dell'Ordine (fissato in 90 membri contro gli attuali 150 e, dati gli automatismi attualmente vigenti, in continua crescita); la previsione che i giornalisti professionisti debbano avere almeno una laurea triennale; l'obbligo per gli aspiranti pubblicisti di superamento di un esame di cultura generale che attesti, tra l'altro, la conoscenza dei principi di deontologia professionale.

Approfondimenti

- [DPR 137/2012 - Il regolamento sugli ordinamenti professionali](#)
- [L'attuazione della direttiva servizi](#)
- [L. 247/2012 - Riforma professione forense](#)

- La riforma delle professioni: dalla legge al regolamento di delegificazione
- Professioni non regolamentate

Dossier pubblicati

- Riforma delle professioni - AA.C. 3, 503, 1553, 1590, 1934, 2077 e 2239 (Elementi per l'istruttoria legislativa)
- Riforma delle professioni - AA.C. 3, 503, 1553, 1590, 1934, 2077 e 2239 - Schede di lettura
- Riforma delle professioni - AA.C. 3, 503, 1553, 1590, 1934, 2077 e 2239 - Riferimenti normativi e documentazione
- Regolamento di riforma degli ordinamenti professionali - Schema di D.P.R n. 488 - Esito pareri (25/09/2012)

Documenti e risorse web

- *Senato, Servizio Studi, Dossier n. 99, Disegni di legge AA.SS. nn. 601, 711, 1171 e 1198 in materia di professione forense, Febbraio 2009*
- C.N.F., Dossier 1/2013 sulla legge 247/2012 di riforma della professione forense
- Cresme Ricerche, Il valore economico e sociale delle professioni intellettuali in Italia, novembre 2010.

Approfondimento: DPR 137/2012 - Il regolamento sugli ordinamenti professionali

In attuazione delle previsioni del [decreto-legge n. 138 del 2011](#), il Governo ha emanato il [D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137](#) (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 14 agosto 2012, n. 189) ovvero il **regolamento di delegificazione in materia di professioni regolamentate**, volto a dare attuazione ai principi dettati dall'articolo 3, comma 5, dello stesso decreto-legge.

Il regolamento riguarda tutte le professioni ordinistiche, fatte salve le specificità di quelle sanitarie.

Le disposizioni del regolamento in materia disciplinare non si applicano, oltre che alle citate professioni sanitarie, alla professione notarile nonché alle funzioni disciplinari svolte dai consigli nazionali di professioni istituite prima dell'entrata in vigore della Costituzione. In relazione a tali professioni, infatti, gli organi disciplinari di ultima istanza sono stati definiti dalla Corte costituzionale come aventi "natura giurisdizionale" e risultano pertanto garantiti nella loro struttura e nelle loro funzioni da una riserva assoluta di legge. Le nuove norme disciplinari sono, quindi, riferite ai soli procedimenti disciplinari rimessi alla competenza di consigli che decidono in via amministrativa (come, ad esempio, nel caso dei commercialisti ed esperti contabili). Il Regolamento di delegificazione, composto di 14 articoli, si apre con il **Capo I**, che reca **disposizioni generali** sugli ordini professionali (artt. da 1 a 8). I Capi II e III sono, invece, dedicati a disposizioni inerenti, rispettivamente, gli **avvocati** ed i **notai** (artt. 9 e 10). Il Capo IV contiene le **disposizioni transitorie e finali** (artt. 11-14).

Professione regolamentata: definizione

L'**articolo 1** del D.P.R. **definisce le professioni regolamentate**, in modo non molto dissimile da quanto fatto dal [decreto legislativo 206/2007](#) (di attuazione della direttiva qualifiche), sul riconoscimento delle qualifiche professionali.

Il regolamento definisce dunque la professione regolamentata come l'attività o l'insieme delle attività, riservate o meno, il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in ordini o collegi, quando l'iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità.

Il tratto saliente è dunque quello della **necessità di una formazione specifica per esercitare un insieme di attività**.

Si osserva inoltre che il regolamento prevede una **riserva di attività** esclusivamente prevista dalla **legge**; l'attività professionale, dunque, o è riservata dalla legge o non può essere riservata.

L'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**) presentata alle Camere unitamente all'allora schema di regolamento di delegificazione conteneva un **elenco delle professioni che il Ministero della giustizia considera interessate dalla riforma**. Si tratta della professione di agente di cambio, di avvocato, di attuario, di biologo, di consulente del lavoro, perito agrario e perito agrario laureato, di agrotecnico e agrotecnico laureato, di architetto, di dottore agronomo e forestale, di ingegnere, di geologo, di chimico, di tecnologo alimentare, di notaio, di giornalista, di commercialista ed esperto contabile e di assistente sociale.

Accesso ed esercizio della professione

L'**articolo 2** del DPR 137, che dà attuazione al principio contenuto nella lettera a) della norma di autorizzazione alla delegificazione, ribadisce che l'**accesso alle professioni regolamentate è libero**, fatto salvo l'esame di Stato previsto dall'**art. 33 della Costituzione**, e che libero è l'**esercizio della professione**.

In particolare, si **vieta ogni limitazione all'iscrizione** negli albi professionali, **consentendo esclusivamente** le limitazioni fondate:

- sul possesso di titoli richiesti espressamente dalla legge per la qualifica e l'esercizio professionale;
- sulla mancanza di condanne penali o disciplinari irrevocabili;
- su altri motivi imperativi di interesse generale.

Parimenti **vietate le limitazioni**:

- **del numero di persone titolate a esercitare la professione**, con attività anche abituale e prevalente, su tutto o parte del territorio dello Stato. Le uniche deroghe possibili debbono essere fondate, su ragioni di pubblico interesse, quale la tutela della salute;
- **di natura discriminatoria**, anche indiretta, **all'accesso e all'esercizio della professione**, fondate sulla nazionalità del professionista o sulla sede legale dell'associazione professionale o della società tra professionisti.

L'art. 2 precisa che l'**esercizio della professione** è fondato su «autonomia e indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnico» (la disposizione riproduce quanto già affermato nella disposizione legislativa di autorizzazione alla delegificazione).

All'interno degli albi è possibile formare **sezioni speciali**, riservate a coloro che abbiano ulteriori requisiti professionali e che possano dunque esercitare la professione in diversi ambiti, solo in presenza di una apposita disposizione di legge.

Sempre in relazione al concreto esercizio della professione, il **comma 3** esclude il c.d. **numero chiuso**, consentendo limitazioni del numero di persone autorizzate ad **esercitare una professione**, in tutto il territorio nazionale ovvero in parte di esso, soltanto in presenza di **ragioni di pubblico interesse**.

Tra le ragioni di pubblico interesse, che giustificano una limitazione all'esercizio delle professioni, il regolamento individua la **tutela della salute**, peraltro già richiamata anche dal decreto-legge che autorizza la delegificazione.

Si ricorda che, per quanto riguarda il **personale sanitario**, attualmente il legislatore limita, sulla base di esigenze del sistema sanitario nazionale, l'accesso ai corsi universitari di specializzazione, ma non il concreto esercizio della professione da parte di coloro che si siano già iscritti agli ordini. Si può allora ipotizzare che la deroga valga a confermare le limitazioni all'apertura di **nuove farmacie**, consentendola soltanto in presenza di particolari requisiti di popolazione. Sul punto, infatti, la Corte costituzionale ha affermato che (sentenza n. 295 del 2009) che **l'organizzazione del servizio farmaceutico va ascritta alla materia "tutela della salute"**.

Una deroga espressa al principio della libertà nell'esercizio della professione viene dettata per la **professione notarile** (ultimo periodo del comma 3).

Si ricorda che la legge notarile (**legge n. 89 del 1913**) dispone, all'art. 4, che «il **numero** e la

residenza dei notai per ciascun distretto è **determinato** con **decreto** del Ministro della giustizia emanato, uditi i Consigli notarili e le Corti d'appello, tenendo conto della popolazione, della quantità degli affari, della estensione del territorio e dei mezzi di comunicazione, e **procurando che di regola ad ogni posto notarile corrispondano una popolazione di almeno 7.000 abitanti ed un reddito annuo**, determinato sulla media degli ultimi tre anni, **di almeno 50.000 euro** di onorari professionali repertoriali».

Inoltre, si ricorda anche che il **decreto-legge n. 1 del 2012** (c.d. decreto liberalizzazioni) ha previsto, all'art. 12, un incremento di 500 unità nell'organico dei notai ed ha rafforzato la concorrenza consentendo l'esercizio della professione nell'intero distretto di Corte d'appello nel quale è situata la sede notarile.

Infine, il **comma 4** riprende quanto già disposto dalla disposizione legislativa di autorizzazione vietando, nell'accesso e nell'esercizio della professione, ogni discriminazione.

Gli albi professionali

L'**articolo 3** del regolamento prescrive che ciascuna professione sia organizzata in **albi a livello territoriale e nazionale**.

A **livello territoriale**, l'albo è pubblico e deve essere tenuto dal consiglio o dal collegio territoriale. Ciascun albo deve contenere l'anagrafe di tutti gli iscritti con l'annotazione degli eventuali provvedimenti disciplinari subiti. Nel concetto di anagrafe dovrà presumibilmente essere ricompresa l'indicazione dell'**indirizzo di posta elettronica certificata del professionista**. Si ricorda, infatti, che il **decreto-legge n. 185 del 2008** (art. 16, comma 7) ha introdotto l'obbligo per i professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato di comunicare ai rispettivi ordini o collegi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata. Gli ordini e i collegi sono tenuti a pubblicare in un elenco riservato, consultabile in via telematica esclusivamente dalle pubbliche amministrazioni, i dati identificativi degli iscritti con il relativo indirizzo di posta elettronica certificata. L'omessa pubblicazione dell'elenco riservato o il rifiuto reiterato di comunicare alle pubbliche amministrazioni i dati e gli indirizzi PEC degli iscritti costituiscono motivo di **scioglimento o commissariamento del collegio o ordine inadempiente** (comma 7-bis).

L'**albo unico nazionale** è la somma degli albi territoriali ed è tenuto dal consiglio nazionale competente. Spetterà ai consigli territoriali aggiornare in tempo reale e per via telematica l'albo unico nazionale. Diversamente dall'albo territoriale, per il nazionale non è prevista espressamente la pubblicità.

La scarna disciplina dell'art. 3 è integrata da quella, ricordata, sulla possibilità di istituire - con legge - sezioni speciali degli albi riservate a coloro che abbiano ulteriori requisiti professionali.

La pubblicità

L'**articolo 4** del regolamento attua il principio contenuto nella lettera g) dell'art. 3, comma 5 del **decreto-legge 138/2011**, di autorizzazione alla delegificazione, in tema di **pubblicità informativa**.

Si ricorda che l'art. 2 del c.d. **decreto Bersani (decreto-legge 223 del 2006)**, ha **abrogato** le **disposizioni** legislative e regolamentari che prevedono, con riferimento alle attività libero

professionali e intellettuali, il **divieto anche parziale di svolgere pubblicità informativa** circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni, secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio. La stessa disposizione ha affidato agli ordini professionali il compito di vigilare sul rispetto dei criteri individuati per il messaggio pubblicitario.

Il regolamento riprende integralmente il contenuto della norma di autorizzazione, che già si caratterizzava per l'innovativa previsione di un'**informazione pubblicitaria sui compensi delle prestazioni**. Rispetto alla lettera g), l'articolo 4 del regolamento specifica alcune caratteristiche dell'informazione pubblicitaria che deve:

- essere **funzionale all'oggetto**;
- **non violare l'obbligo del segreto professionale**. Conseguentemente, non sarà consentita, ad esempio, un'informazione pubblicitaria che riveli il nome dei clienti del professionista.

Il regolamento non chiarisce quale sia la sorte della **pubblicità comparativa**; è però la relazione illustrativa dell'originario schema di regolamento ad affermare che «*nel concetto di pubblicità informativa, previsto dalla norma di delega, deve comprendersi, logicamente, la pubblicità comparativa in termini assoluti e non quella comparativa in senso stretto, tradotta con raffronti relativi ad altri specifici professionisti*».

L'art. 4 del DPR aggiunge che la violazione delle disposizioni sulla pubblicità costituisce **illecito disciplinare**. Conseguentemente, è da ritenere che competa all'organo disciplinare – come già affermato dal **decreto-legge n. 223/2006** - il compito di verificare il rispetto dei requisiti imposti al messaggio pubblicitario.

Le modifiche apportate dal Governo in sede di emanazione del regolamento trovano ragione nel parere del **Consiglio di Stato** che:

- invitava a non utilizzare l'espressione "informazioni pubblicitarie" al comma 2, ma solo l'espressione "pubblicità informativa";

Il Consiglio di Stato rilevava che «*La disposizione non contiene significativi elementi ulteriori rispetto alla lettera g) e, in ragione di ciò, occorre utilizzare sempre lo stesso termine "pubblicità informativa", indicato dalla nonna primaria, in sostituzione al comma 2 del termine "informazioni pubblicitarie"*».

- consigliava di aggiungere all'illecito disciplinare anche la violazione di specifiche norme di legge, come puntualmente fatto dal Governo al comma 3.

«Appare opportuno completare il comma aggiungendo “, oltre a integrare una violazione delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 6 settembre 2005, n. 206 e 2 agosto 2007, n. 145” (pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole). La violazione degli obblighi in materia di pubblicità informativa può, infatti, integrare anche una violazione della disciplina del Codice del consumo se effettuata in pregiudizio dei consumatori, o del **D.lgs. n. 145/2007** in materia di pubblicità ingannevole se in danno di altri professionisti».

Nell'emanazione del DPR, il Governo non ha tenuto conto di quanto affermato dal Consiglio di Stato in ordine all'esigenza di eliminare il riferimento alla pubblicità "funzionale all'oggetto". Sottolineava il C.d.S. come «anche l'inciso "funzionali all'oggetto" contenuto nel comma 2, non appare chiaro: e proprio per non inserire, come detto nella relazione, "riferimenti ambigui alla dignità e al decoro professionale", che in passato hanno dato luogo a problemi interpretativi e applicativi, **occorre eliminare l'inciso**, attenendosi al contenuto della citata lett, g), anche per evitare che un parametro non oggettivo possa poi essere valutato sotto il profilo disciplinare in base al comma successivo».

Obblighi assicurativi

L'**articolo 5**, attuando la lettera e) dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 138, afferma l'obbligo per il professionista di stipulare un'**assicurazione per i danni derivanti dall'esercizio dell'attività professionale**.

La disposizione riproduce il contenuto della norma di autorizzazione specificando:

- che nelle attività coperte da assicurazione devono rientrare anche la custodia di documenti e valori ricevuti dal cliente;
- che il professionista deve rendere noto al cliente il massimale dell'assicurazione e gli estremi della polizza già al momento dell'assunzione dell'incarico, aggiornandolo su eventuali variazioni successive;
- che la violazione delle disposizioni sulla copertura assicurativa costituisce illecito disciplinare;
- che l'obbligo di copertura acquista efficacia dopo 12 mesi dall'entrata in vigore del regolamento.

Si ricorda che attualmente l'**obbligo di copertura assicurativa** grava sui **notai** in forza del **decreto legislativo 4 maggio 2006, n. 182** (*Norme in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile ed istituzione di un Fondo di garanzia in attuazione dell'articolo 7, comma 1, della L. 28 novembre 2005, n. 246*) che, attraverso gli articoli 19 e 20 ha previsto che:

- il consiglio nazionale del notariato provveda a forme collettive di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile, uniformi per tutti i notai, con oneri a carico del proprio bilancio;
- l'impresa assicuratrice debba essere scelta con procedure ad evidenza pubblica;
- nell'ipotesi di ricorso a forme collettive di copertura assicurativa sia fatta salva la facoltà di ciascun notaio di stipulare polizze aggiuntive a proprie spese;
- in mancanza di forme collettive di copertura assicurativa il notaio debba provvedere alla stipula di una polizza assicurativa individuale;
- gli estremi della polizza siano resi disponibili ai terzi;
- sia il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle attività produttive, sentito il consiglio nazionale del notariato, ad individuare con decreto il massimale minimo delle polizze assicurative individuali e collettive;
- il mancato adempimento dell'obbligo di assicurazione costituisca un illecito disciplinare.

Peraltro, l'**art. 9-bis del decreto-legge n. 1 del 2012** ha precisato che anche la **società tra professionisti** deve prevedere nello statuto la stipula di una polizza di assicurazione per la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile per i danni causati ai clienti dai singoli soci professionisti nell'esercizio dell'attività professionale.

Il tirocinio

L'**articolo 6** disciplina il **tirocinio professionale**, dando attuazione al principio di cui alla lettera c) dell'art. 3, comma 5, del **decreto legge 138/2011**.

Dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 138 è peraltro intervenuto anche il **decreto-**

legge liberalizzazioni 1/2012 che, all'**art. 9, commi 4 e 6**, disciplina più ampiamente il tirocinio per tutte le professioni regolamentate, eccetto quelle sanitarie.

Il DL 1/2012 stabilisce:

- che al tirocinante è riconosciuto un **rimborso spese** forfetariamente concordato dopo i primi sei mesi di tirocinio (comma 4);
- che la **durata** del tirocinio previsto per l'accesso alle professioni regolamentate non può essere superiore a **18 mesi**;
- che per i primi 6 mesi il tirocinio può essere svolto in **concomitanza con il corso di laurea**. Dovranno intervenire convenzioni tra i consigli nazionali degli ordini e il Ministro dell'università;
- che, alla conclusione del corso di laurea, il tirocinio possa essere svolto anche **presso pubbliche amministrazioni**. Dovranno intervenire convenzioni tra i consigli nazionali degli ordini e il Ministro per la pubblica amministrazione.

Fermi questi principi, affermati direttamente dal legislatore, il regolamento di delegificazione deve limitarsi a disciplinare l'effettivo svolgimento dell'attività formativa del tirocinante e l'adeguamento costante in funzione della garanzia di adeguatezza del servizio professionale da prestare.

L'**articolo 6** del D.P.R. disciplina il tirocinio in via generale, mentre il successivo articolo 10 si occupa in particolare del tirocinio degli avvocati (v. *infra*). La disposizione:

- **definisce il tirocinio** come «l'addestramento, a contenuto teorico e pratico, del praticante, finalizzato a conseguire le capacità necessarie per l'esercizio e la gestione organizzativa della professione»; ne afferma il carattere **obbligatorio**, se un tirocinio è già prescritto dai singoli ordinamenti professionali, e la **durata massima di 18 mesi**;
- prescrive ad ogni ordine professionale di tenere a livello territoriale un **registro dei praticanti**; l'iscrizione nel registro è condizione necessaria per poter svolgere il tirocinio. Il comma 2 afferma che l'iscrizione nel registro è possibile solo dopo aver conseguito la laurea o il diverso titolo di istruzione previsto dalla legge per l'accesso alla professione, a meno che non si svolga parzialmente in concomitanza con il corso di laurea;
- stabilisce che il **professionista affidatario** debba avere almeno 5 anni di anzianità di iscrizione all'albo e non possa svolgere la funzione contemporaneamente per più di 3 praticanti (deroghe sono consentite solo previa autorizzazione del consiglio territoriale e valutate l'attività svolta dal professionista e le caratteristiche della sua organizzazione professionale in base a criteri stabiliti con regolamento del consiglio nazionale e parere vincolante del ministro vigilante);
- consente che il tirocinio possa essere svolto per **6 mesi** presso enti o professionisti di **altri Paesi** «con titolo equivalente e abilitati all'esercizio della professione»;
- consente lo svolgimento dei **primi 6 mesi di tirocinio** in concomitanza con l'ultimo anno del corso di studio per il conseguimento della laurea necessaria, sulla base di specifica convenzione quadro tra il consiglio nazionale, il ministro dell'istruzione, università e ricerca e il ministro vigilante; in questo ambito, i consigli territoriali e le università pubbliche e private possono stipulare convenzioni per regolare i reciproci rapporti, in conformità alla convenzione quadro;
- consente, dopo la laurea, lo svolgimento del tirocinio **presso pubbliche amministrazioni**, previa stipula di convenzioni tra i consigli nazionali e il ministro per la pubblica amministrazione. In questo caso il regolamento non specifica la durata massima di questa modalità di tirocinio che pertanto potrebbe anche assorbire l'intero periodo;

- consente – diversamente da quanto originariamente previsto dallo schema di regolamento – lo svolgimento del tirocinio anche in costanza di un **rapporto di impiego pubblico o privato**, purché le modalità e gli orari di lavoro permettano l'effettivo svolgimento dell'addestramento. Spetta al consiglio dell'ordine territoriale verificare il rispetto di questa disposizione;
- afferma che il tirocinio **non** comporta l'instaurazione di un **rapporto di lavoro subordinato**, fermo il diritto del tirocinante ad ottenere – dopo sei mesi dall'avvio del tirocinio – un **rimborso spese** forfetariamente concordato con l'affidatario;
- dispone che l'**interruzione del tirocinio** per oltre 3 mesi (6 mesi nell'originario schema di regolamento), senza giustificato motivo, comporta l'inefficacia, ai fini dell'accesso, di quello previamente svolto. Consente peraltro un'interruzione fino a 9 mesi ove ricorra un giustificato motivo;
- impone ai tirocinanti gli stessi doveri e le stesse **norme deontologiche** dei professionisti affidatari e li sottopone al medesimo potere disciplinare;
- **consente** di accompagnare la pratica professionale in studio con la frequenza, per massimo 6 mesi, di **specifici corsi di formazione** (il testo dello schema di regolamento trasmesso alle Camere prevedeva che la frequenza di tali corsi fosse obbligatoria). Il contenuto formativo dei corsi e le modalità di frequenza, compresa la previsione di verifiche intermedie e di profitto, dovranno essere disciplinate con regolamento del consiglio nazionale dell'ordine o collegio, previo parere del ministro vigilante, da emanare entro un anno dall'entrata in vigore del regolamento di delegificazione. Il medesimo **ministro** dovrà poi verificare l'idoneità dei corsi organizzati dagli ordini o dai collegi, dichiarando così la data a decorrere dalla quale questa disposizione possa dirsi applicabile;
- affida al consiglio dell'ordine o collegio territoriale il compito di rilasciare il **certificato di compiuto tirocinio** che perde efficacia se – trascorsi 5 anni dal rilascio – non viene superato l'esame di Stato (se previsto). La perdita di efficacia comporta la cancellazione del soggetto dal registro dei praticanti;
- consente alle **Regioni**, nell'ambito delle competenze ad esse riconosciute dalla Costituzione, di disciplinare l'attribuzione di fondi per l'organizzazione di eventi di tirocinio professionale;
- dispone in ordine all'**entrata in vigore delle disposizioni sul tirocinio**, prevedendo che le stesse si applichino ai tirocini iniziati a partire dal giorno successivo all'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, salve le disposizioni immediatamente precettive contenute nel [decreto legge 1/2012](#) (v. *sopra*).

Obblighi di formazione

L'**articolo 7** del D.P.R. 137 dà attuazione al principio contenuto nella **lettera b)** del provvedimento di autorizzazione alla delegificazione, in tema di **formazione continua dei professionisti**.

In particolare, il regolamento:

- conferma che la formazione continua è uno specifico dovere del professionista, la cui violazione comporta illecito disciplinare;
- stabilisce che i corsi di formazione possono essere organizzati anche da associazioni di iscritti agli albi, richiedendo sempre l'autorizzazione dei consigli nazionali e il parere vincolante del ministro;
- attribuisce al consiglio nazionale (e non al ministro vigilante, come disposto dallo schema di regolamento) il compito, entro un anno dall'entrata in vigore del DPR, di emanare un decreto per disciplinare modalità e condizioni dell'assolvimento

dell'obbligo di formazione, requisiti dei corsi di aggiornamento e valore dei crediti formativi;

- domanda a convenzioni tra i consigli nazionali e le università la possibilità di stabilire regole comuni di riconoscimento reciproco dei crediti formativi;
- domanda ai diversi consigli nazionali il compito di individuare crediti formativi interdisciplinari;
- consente agli ordini e ai collegi di organizzare la formazione anche in cooperazione con altri soggetti;
- consente – con disposizione pressoché identica a quella contenuta nell'art. 6, comma 13 - alle regioni di disciplinare l'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale;
- ribadisce quanto già affermato dalle disposizioni di autorizzazione, ovvero che resta ferma la disciplina vigente sull'educazione continua in medicina (ECM).

Procedimento disciplinare

L'**articolo 8** del regolamento attua il principio di delegificazione contenuto nella lettera f) dell'art. 3, comma 5, del DL 138/2011, in tema di procedimento disciplinare.

Come già sottolineato, la disposizione sul procedimento disciplinare non solo ***non si applica alle professioni sanitarie*** (come già previsto dal decreto-legge) ***né alla professione notarile*** ma non può applicarsi ***neanche alle funzioni disciplinari svolte dai consigli nazionali di professioni istituite prima dell'entrata in vigore della Costituzione***. In relazione a tali professioni, infatti, gli organi disciplinari di ultima istanza sono stati definiti dalla Corte costituzionale come aventi "natura giurisdizionale" e risultano pertanto garantiti nella loro struttura e nelle loro funzioni da una riserva assoluta di legge.

Il regolamento è pertanto destinato a **disciplinare esclusivamente la composizione degli organi che decidono del procedimento disciplinare rimesso alla competenza di consigli che decidono in via amministrativa**.

Analiticamente, l'articolo 8 del regolamento istituisce, presso i consigli dell'ordine o collegi territoriali, **consigli di disciplina territoriali** cui sono affidati i compiti di ***istruzione e decisione delle questioni disciplinari*** riguardanti gli iscritti all'albo.

L'art. 8 individua il **numero di componenti** dei consigli di disciplina territoriali, applicando i seguenti principi:

- in generale, il numero dei consiglieri del consiglio di disciplina deve essere pari a quello dei consiglieri che sino ad oggi hanno svolto l'identica funzione nei consigli dell'ordine territoriale;
- in particolare, a prescindere da quello che sarà il numero dei componenti il consiglio di disciplina, la singola questione disciplinare dovrà essere trattata da un **collegio** composto da 3 persone, presiedute dal componente con maggiore anzianità (anagrafica o di iscrizione all'albo se si tratta di soli iscritti).

Per l'individuazione dei **componenti dei consigli di disciplina** – che resteranno in carica per il medesimo periodo dei consigli dell'ordine territoriali il principio cardine è quello dell'incompatibilità tra la carica di consigliere dell'ordine o collegio territoriale e la carica di consigliere del corrispondente consiglio di disciplina territoriale.

I membri dei consigli di disciplina territoriali sono **designati dal presidente del tribunale** nel

cui circondario hanno sede, **tra i soggetti indicati in un elenco** di nominativi proposti dai corrispondenti consigli dell'ordine o collegio. Si precisa che detto elenco è composto da un numero di nominativi pari al doppio del numero dei consiglieri che il presidente del tribunale è chiamato a designare. Peraltro, dalla formulazione dei commi 2 e 4 si ricava, sia pure indirettamente, che possono esser componenti dei consigli di disciplina territoriali **anche soggetti non iscritti all'albo**. Le stesse modalità dovranno essere seguite per la sostituzione dei componenti dei consigli di disciplina che siano cessati dalle funzioni.

I criteri in base ai quali verrà effettuata la proposta dei consigli dell'ordine o collegio e la designazione da parte del presidente del tribunale, verranno individuati con **regolamento** da adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore del DPR, dai consigli nazionali dell'ordine o collegio, previo parere vincolante del ministro vigilante.

L'art. 8 stabilisce i criteri per la designazione del **presidente** del consiglio di disciplina territoriale (il più anziano per età o iscrizione all'albo, se di soli iscritti si tratta) e del **segretario** (il più giovane per età o iscrizione all'albo, se di soli iscritti si tratta).

Quanto ai **consigli di disciplina nazionali**, la norma li istituisce presso i consigli nazionali dell'ordine o collegio, per decidere - in via amministrativa (v. *sopra*) - sulle questioni disciplinari assegnate alla competenza dei medesimi consigli nazionali, anche secondo le norme antecedenti all'entrata in vigore del DPR.

Anche in questo caso occorre applicare il principio di **incompatibilità** tra l'esercizio di funzioni amministrative e quello di funzioni disciplinari e pertanto i consigli nazionali dell'ordine o collegio dovranno adottare i **regolamenti** attuativi, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del DPR, previo parere favorevole del ministro vigilante. In attesa della completa operatività della riforma, le funzioni disciplinari restano regolate dalle disposizioni vigenti, così come restano ferme le altre disposizioni in materia di procedimento disciplinare delle professioni regolamentate, e i riferimenti ai consigli dell'ordine o collegio si intendono riferiti, in quanto applicabili, ai consigli di disciplina: dunque **continuano a valere le precedenti norme di procedura e le sanzioni** previste dai rispettivi ordinamenti professionali vigenti.

Infine, spetta al ministro vigilante sulla singola professione regolamentata procedere, secondo i principi generali, al commissariamento dei consigli di disciplina territoriali e nazionali per gravi e ripetuti atti di violazione di legge, ovvero nel caso in cui non siano in condizioni di funzionare regolarmente.

L'art. 8 del DPR 137 esclude, infine, che la riforma introdotta dal regolamento di delegificazione trovi applicazione nei confronti delle professioni sanitarie e della **professione notarile**.

L'esclusione della professione notarile era così motivata dalla relazione illustrativa dell'originario schema di regolamento: «*per la professione di notaio, va considerata la peculiarità del sistema disciplinare vigente, che garantisce di per sé la separazione con la funzione amministrativa (oltre che ampia terzietà), in cui consiste l'essenza della riforma sul punto: come può riscontrarsi, infatti, tutta la disciplina degli artt. 148 e seguenti della legge notarile (16 febbraio 1913 n. 89), quale modificata dal decreto legislativo 1° agosto 2006 n. 149, è conforme ai principi di delega*».

Disposizioni riguardanti gli avvocati

Il regolamento di delegificazione detta una disciplina specifica relativa agli avvocati,

limitandosi peraltro a disciplinare due profili specifici della professione forense (ora **oggetto di complessiva riforma a opera della legge 247/2012, che ha rilegificato l'intera materia** e, per la quale, vedi **il relativo approfondimento**) :il domicilio professionale (art. 9) e il tirocinio (art. 10).

L'**articolo 9** del D.P.R. 137 disciplina il **domicilio dell'avvocato**.

L'art. 10 della legge professionale (R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578, *Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore*) affermava che l'avvocato deve risiedere nel **capoluogo del circondario del Tribunale al quale è assegnato**, a meno che il Presidente del Tribunale, sentito il parere del Consiglio dell'ordine, non lo autorizzi a risiedere in un'altra località del circondario, purché egli abbia nel capoluogo un proprio ufficio, anche presso un altro avvocato.

Il regolamento stabilisce che l'avvocato deve avere un **domicilio professionale nell'ambito del circondario di competenza** territoriale dell'ordine presso cui è iscritto, salva la facoltà di avere ulteriori sedi di attività in altri luoghi del territorio nazionale. **Viene dunque esclusa l'esigenza di risiedere nel capoluogo del circondario** del tribunale. L'obbligo del domicilio nel proprio circondario di tribunale è confermato dall'art. 7 delle citata riforma forense (**L. 247/2012**), fatta salva la possibilità di aprire uffici in altri circondari previa comunicazione sia all'ordine di iscrizione che a quello del luogo dove è stato aperto l'ufficio.

L'**articolo 10 del D.P.R. 137 del 2012** detta disposizioni specifiche sul **tirocinio degli aspiranti avvocati**, che si affiancano a quanto già disposto dall'articolo 6 (v. *ante*). In particolare, sono richiamate espressamente le disposizioni dei commi 3 e 4 dell'articolo 6, che dunque devono essere applicati anche alla professione forense.

Si tratta delle disposizioni che stabiliscono che il professionista affidatario debba avere almeno 5 anni di anzianità e non possa svolgere la funzione contemporaneamente per più di 3 praticanti (deroghe sono consentite solo sulla base di un regolamento del consiglio nazionale e previa verifica delle attività svolte dal professionista e delle caratteristiche della sua organizzazione professionale) e che consentono lo svolgimento dei **primi 6 mesi di tirocinio** in concomitanza con l'ultimo anno del corso di studio per il conseguimento della laurea necessaria.

L'art. 10 del regolamento prevede che **il tirocinio forense possa essere svolto** presso (comma 1):

- un **avvocato** iscritto all'ordine (da almeno 5 anni, in base all'art. 6);
- **l'Avvocatura dello Stato**;
- **l'ufficio legale** di un ente pubblico;
- **l'ufficio legale di un ente privato** (autorizzato dal ministro della giustizia);
- un **ufficio giudiziario**. Il comma 5 precisa che il tirocinio negli uffici giudiziari dovrà essere disciplinata con regolamento del Ministro della giustizia da emanare entro un anno; la disposizione indica peraltro i futuri compiti del tirocinante («I praticanti presso gli uffici giudiziari assistono e coadiuvano i magistrati che ne fanno richiesta nel compimento delle loro ordinarie attività, anche con compiti di studio») e la valutazione che dovrà essere data dal magistrato («il magistrato designato ... redige una relazione sull'attività e sulla formazione professionale acquisita, che viene trasmessa al consiglio dell'ordine competente»), precisando che questo tirocinio è interamente gratuito. La disposizione sul tirocinio presso gli uffici giudiziari specifica che fino all'emanazione del decreto attuativo continua ad applicarsi l'attuale disciplina del praticantato.

Si ricorda che l'attuale disciplina del tirocinio è data anche dalle disposizioni previste dall'**art. 37 del decreto-legge n. 98 del 2011**, in parte riprodotto nello schema di regolamento. Il comma 4 dell'art. 37, infatti, stabilisce che «In relazione alle concrete esigenze organizzative dell'ufficio, i capi degli uffici

giudiziari possono stipulare apposite convenzioni, senza oneri a carico della finanza pubblica, con le facoltà universitarie di giurisprudenza, con le scuole di specializzazione per le professioni legali [...], e con i consigli dell'ordine degli avvocati per consentire ai più meritevoli, su richiesta dell'interessato e previo parere favorevole del Consiglio giudiziario [...], lo svolgimento presso gli uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato». Il comma 5 precisa che «Coloro che sono ammessi alla formazione professionale negli uffici giudiziari assistono e coadiuvano i magistrati che ne fanno richiesta nel compimento delle loro ordinarie attività, anche con compiti di studio, e ad essi si applica l'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al **decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3**. Lo svolgimento delle attività previste dal presente comma sostituisce ogni altra attività del corso del dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato. Al termine del periodo di formazione il magistrato designato dal capo dell'ufficio giudiziario redige una relazione sull'attività e sulla formazione professionale acquisita, che viene trasmessa agli enti di cui al comma 4. Ai soggetti previsti dal presente comma non compete alcuna forma di compenso, di indennità, di rimborso spese o di trattamento previdenziale da parte della pubblica amministrazione. Il rapporto non costituisce ad alcun titolo pubblico impiego. È in ogni caso consentita la partecipazione alle convenzioni previste dal comma 4 di terzi finanziatori».

Il tirocinio può inoltre essere **in parte** svolto attraverso la frequenza alla scuola di specializzazione delle professioni legali; il possesso del **diploma di specializzazione** viene infatti ritenuto equivalente a **12 mesi di tirocinio** (comma 3).

Si ricorda che le scuole di specializzazione per le professioni legali provvedono alla formazione comune dei laureati in giurisprudenza attraverso l'approfondimento teorico, integrato da esperienze pratiche, finalizzato all'assunzione dell'impiego di magistrato ordinario o all'esercizio delle professioni di avvocato o notaio. Le attività pratiche, attraverso accordi o convenzioni, sono condotte presso sedi giudiziarie, studi professionali e scuole del notariato, con lo specifico apporto di magistrati, avvocati e notai. Il numero dei laureati da ammettere alla scuola è determinato con decreto del ministro dell'istruzione, università e ricerca, di concerto con il ministro della giustizia. L'accesso alla scuola avviene mediante concorso per titoli ed esame.

Il **DM Giustizia 475/2001** (*Regolamento concernente la valutazione del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali ai fini della pratica forense e notarile*) prima della novella introdotta dalla **legge 247/2012** (di riforma dell'avvocatura) stabiliva che «Il diploma di specializzazione, conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali [...] è valutato ai fini del compimento del periodo di pratica per l'accesso alle professioni di avvocato e notaio per il periodo di un anno». L'attuale testo del DM si riferisce solo alla professione notarile. Identica disposizione è contenuta nel successivo art. 11 del DPR 137 (*v.ultra*).

Il regolamento intende comunque assicurare che dei 18 mesi di tirocinio almeno 6 siano svolti presso un avvocato, l'avvocatura o un ufficio legale (comma 2), escludendo l'ipotesi di cumulo, ad esempio, dei 12 mesi derivanti dal diploma con i 6 mesi svolti presso un ufficio giudiziario.

Pare pertanto che risulti escluso il tirocinio all'estero (previsto in via generale dall'art. 6, comma 4, del regolamento), sia perché il professionista estero non sarà iscritto all'ordine professionale italiano sia perché non pare possibile riferire anche a enti non italiani l'autorizzazione del ministro della giustizia.

Infine, quanto ai possibili **trasferimenti del praticante avvocato**, l'art. 10 dispone che il praticante può, per giustificato motivo, trasferire la propria iscrizione presso l'ordine del luogo ove intende proseguire il tirocinio, previa autorizzazione del consiglio dell'ordine, che dovrà

altresì attestare la durata del tirocinio già svolto. In queste ipotesi, il comma 6 individua la **sede** presso la quale l'aspirante avvocato può sostenere l'**esame** di stato nella sede di Corte d'appello nel cui distretto è stato svolto il più lungo periodo di tirocinio (in caso di equivalenza, prevale la prima sede di tirocinio).

Per completezza, si ricorda che la **legge 247/2012** di riforma della professione forense, recentemente approvata dal Parlamento, **in ordine al tirocinio**:

- all'articolo 40, con la finalità di rafforzare i rapporti di collaborazione tra consigli dell'ordine e facoltà di giurisprudenza, prevede la stipula di convenzioni da parte dei consigli circondariali e del CNF;
- all'articolo 41 interviene in materia di tirocinio per l'accesso alla professione; tra i profili di maggiore novità si segnalano: il suo possibile svolgimento contestualmente ad un rapporto di lavoro subordinato (sia pubblico che privato), con modalità ed orari idonei ed in assenza di situazione di conflitto di interesse; con esclusione del tirocinio negli enti pubblici e nell'Avvocatura dello Stato, la previsione di un rimborso spese al tirocinante e, decorsi sei mesi di pratica, di un'indennità o compenso contrattualmente stabilito in relazione all'effettivo apporto professionale del praticante;
- all'articolo 42 estende ai praticanti i doveri e le norme deontologiche previste per gli avvocati e la competenza disciplinare del Consiglio dell'ordine;
- all'articolo 43 dispone che il tirocinio di 18 mesi debba essere accompagnato da un approfondimento teorico da realizzare attraverso la frequenza obbligatoria e con profitto di appositi corsi di formazione (di frequenza minima di 18 mesi), che spetta al CNF regolamentare;
- all'articolo 44 demanda ad un regolamento del Ministero della giustizia la disciplina delle modalità di svolgimento del praticantato presso gli uffici giudiziari;
- all'articolo 45 disciplina la conclusione del tirocinio, attestata dal certificato di compiuta pratica, e conferma che il praticante è ammesso a sostenere l'esame di Stato nella sede di corte di appello nel cui distretto ha svolto il maggior periodo di tirocinio.

Disposizioni riguardanti i notai

L'**articolo 11** del regolamento di delegificazione detta una disposizione specifica sull'**accesso alla professione notarile**.

Si ricorda che l'ordinamento del notariato e degli archivi notarili è contenuto nella **legge 16 febbraio 1913, n. 89**, il cui articolo 5 viene espressamente richiamato dal regolamento. Alcune modifiche alla disciplina del notariato sono state introdotte dall'art. 12 del **DL 1/2012**. La **legge 233/2010** ha, invece, previsto un aumento dei poteri del ministro della giustizia in relazione all'aumento dei posti notarili banditi in via concorsuale (entrambi **gli interventi** sono illustrati nel tema sulle professioni regolamentate).

In particolare, per quanto riguarda l'**accesso alla professione**, l'**articolo 5** dispone che per ottenere la nomina a notaio sia necessario possedere i seguenti requisiti:

- cittadinanza italiana o di un altro Stato membro dell'Unione europea;
- età superiore a 21;
- moralità e condotta incensurate;
- non aver subito condanna per un reato non colposo punito con pena non inferiore nel minimo a 6 mesi (ancorché sia stata inflitta una pena di durata minore);

- laurea in giurisprudenza o titolo riconosciuto equipollente ovvero possesso del decreto di riconoscimento professionale emanato in applicazione del **decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115**;
- pratica per 18 mesi, di cui almeno per un anno continuativamente dopo la laurea, presso un notaio del distretto con l'approvazione del Consiglio notarile ovvero possesso del decreto di riconoscimento professionale emanato in applicazione del **decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115**;
- superamento, a compimento della pratica notarile, di un esame;
- tirocinio obbligatorio di 120 giorni dopo il superamento dell'esame, presso uno o più notai.

Il **comma 1** dell'art. 11 del regolamento **non innova quanto già previsto dall'art. 5 della legge professionale**. La disposizione richiama infatti tutti i requisiti dell'art. 5, conferma che possono divenire notai tanto i cittadini italiani quanto i cittadini UE e ribadisce che per questi ultimi il titolo di studio e la pratica possono essere sostituiti dal riconoscimento del titolo professionale estero, residuando comunque il necessario superamento dell'esame di stato.

Peraltro, il richiamo all'art. 5 della legge professionale non consentirà l'effetto abrogativo della disposizione e si avrà pertanto la contestuale vigenza dell'art. 5 della legge e dell'art. 12, comma 1, del regolamento.

Il **comma 2** dispone in ordine alla pratica professionale, per equiparare il possesso del **diploma di specializzazione** conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali (v. sopra) a **12 mesi di pratica notarile**. Come per gli avvocati, saranno comunque sempre necessari almeno 6 mesi di tirocinio presso un notaio.

Come accennato il DM Giustizia 475/2001 (*Regolamento concernente la valutazione del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali ai fini della pratica forense e notarile*) già stabilisce che il citato diploma di specializzazione, sia valutato un anno ai fini del compimento del periodo di pratica per l'accesso alle professioni di notaio.

Norme transitorie e finali

L'**articolo 12** del D.P.R. reca la clausola di **efficacia delle nuove disposizioni** e disciplina gli **effetti abrogativi**.

In particolare, si prevede che le disposizioni del regolamento si applichino dal giorno successivo alla data di sua entrata in vigore. Sono, poi, abrogate di tutte le disposizioni regolamentari e legislative incompatibili, fermo quanto previsto dall'articolo 3, comma 5-bis, del DL 138/2011 e fatto salvo quanto previsto da disposizioni attuative di direttive di settore emanate dall'Unione europea.

Si rammenta che il citato comma 5-bis ha preveisto che le norme vigenti sugli ordinamenti professionali in contrasto con i principi di cui al comma 5, lettere da a) a g), fossero abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento governativo (appunto, il **DPR 137/2012**) e, in ogni caso, dalla data del 13 agosto 2012.

L'art. 12 del regolamento esplicita quindi che l'effetto abrogativo interessa disposizioni sia legislative sia regolamentari.

L'articolo 13 reca la clausola di invarianza finanziaria e impone ai soggetti pubblici

interessati di operare nell'ambito delle risorse disponibili agli scopi a legislazione vigente.

L'**articolo 14** prevede l'**entrata in vigore** del regolamento il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, vale a dire il **15 agosto 2012**.

L'immediata entrata in vigore risultava funzionale al rispetto del **termine del 13 agosto 2012, a decorrere dal quale si sarebbero prodotti comunque gli effetti abrogativi nei confronti delle norme vigenti sugli ordinamenti professionali in contrasto con i principi sulle liberalizzazioni delle professioni (lettere da a) a g) del comma 5 dell'art. 3 del dl 138/2011)**.

Approfondimento: L'attuazione della direttiva servizi

La direttiva “servizi” 2006/123/CE è una delle misure più rilevanti per la crescita economica e occupazionale e lo sviluppo della competitività dell’Unione europea; attraverso il superamento degli ostacoli di natura giuridica che si frappongono alla libertà di stabilimento dei prestatori e alla libera circolazione dei servizi negli Stati membri, essa contribuisce al processo di liberalizzazione e semplificazione del mercato dei servizi, in linea con le previsioni della Strategia di Lisbona.

L'attuazione della direttiva è avvenuta in due fasi prima con il **decreto legislativo 59/2010**, sul cui schema (**A.G. n. 171**) le Commissioni giustizia e attività produttive della Camera avevano espresso il parere nella seduta dell’11 marzo 2010, e successivamente con il **decreto legislativo 147/2012**, esaminato (**A.G. n. 468**) dalla Commissione attività produttive della Camera che ha espresso il parere nella seduta del 25 luglio 2012.

Il decreto legislativo 59/2010

Il **D.lgs. n. 59/2010** ha consentito di raggiungere alcuni obiettivi in termini di aumento della concorrenza:

- l'unificazione, su tutto il territorio nazionale, dei requisiti di onorabilità e quelli di professionalità per l'accesso al commercio e all'attività di somministrazione;
- la semplificazione di avvio delle attività commerciali e artigianali (esclusi gli esercizi di dimensioni medie, grandi e centri commerciali e le attività del commercio su area pubblica ed esclusi i casi di apertura in zone sottoposte a particolari tutele);
- infine, l'eliminazione di albi e ruoli.

Nel caso di altre attività (intermediazione commerciale e di affari, di agente e rappresentante di commercio e di mediatore marittimo), il **D.lgs. n. 59/2010** ha eliminato ruoli ed elenchi quale presupposto per il loro avvio regolando, attraverso quattro decreti ministeriali, anche le modalità del passaggio al Registro delle imprese (REA) dei soggetti imprenditoriali e delle persone fisiche già iscritte ai ruoli e all'elenco soppressi.

L'ambito di applicazione

Il provvedimento si applica alle **attività economiche di carattere imprenditoriale o professionale** svolte senza vincolo di subordinazione e dirette allo scambio di beni o fornitura di prestazioni anche di carattere intellettuale. Alcuni servizi sono espressamente esclusi; tra questi, le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri, i servizi di interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva, taluni servizi di natura sociale, i servizi sanitari e farmaceutici forniti a scopo terapeutico e i servizi finanziari.

Per **prestatore del servizio** si intende qualsiasi persona fisica avente la cittadinanza di uno Stato membro o qualsiasi soggetto costituito conformemente al diritto di uno Stato membro o da esso disciplinato, a prescindere dalla sua forma giuridica, stabilito in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio.

L'accesso e l'esercizio delle attività di servizi

Il decreto legislativo detta una disciplina differenziata rispettivamente per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi in regime di stabilimento e per lo svolgimento di prestazioni transfrontaliere occasionali e temporanee. Elemento chiave per l'applicazione dell'uno o dell'altro regime, secondo quanto precisato anche dalla giurisprudenza comunitaria, è lo stabilimento o meno dell'operatore nello Stato membro in cui il servizio è prestato; il carattere temporaneo delle attività è inoltre valutato non solo in funzione della durata della prestazione, ma anche della sua regolarità, periodicità o continuità.

Con riferimento alle **prestazioni in regime di stabilimento**, il provvedimento conferma il principio secondo il quale l'esercizio dell'attività di servizi è espressione della libertà economica del prestatore e non può essere soggetto a limitazioni ingiustificate o discriminatorie.

Sulla base di tale principio, l'esercizio in Italia del servizio può essere subordinato a specifici requisiti o a particolari regimi autorizzatori solo se sussistono motivi di interesse generale e nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità; di norma, l'attività può essere esercitata a seguito di una dichiarazione di inizio attività e già dalla data di presentazione della medesima (cd. D.I.A. ad efficacia immediata).

Per quanto riguarda, invece, le **prestazioni temporanee e occasionali** di servizi, il decreto esonera i relativi prestatori dal possesso dei requisiti previsti dalla legislazione di settore. Deroghe a tale regola generale sono previste (oltre che in specifici settori) solo in presenza di motivi imperativi di interesse generale che riguardino ordine pubblico, sicurezza, sanità pubblica o tutela dell'ambiente.

Il provvedimento reca anche alcune **misure di semplificazione amministrativa**; in particolare consente ai prestatori l'espletamento in via telematica delle procedure necessarie per lo svolgimento delle attività di servizi attraverso lo sportello unico per le attività produttive e prevede che le domande di accesso all'attività di servizi possano essere anche presentate contestualmente alla comunicazione unica attraverso il registro delle imprese (che provvede a trasmetterle immediatamente allo sportello unico).

La tutela dei destinatari e la qualità dei servizi

A tutela dei destinatari del servizio, il decreto legislativo **vieta discriminazioni** fondate sulla nazionalità o residenza dei medesimi.

A tutela della qualità del servizio, prevede, tra l'altro, specifici obblighi informativi in capo al prestatore e conferma la libertà di ricorrere alla **pubblicità** in materia di **professioni regolamentate**, nel rispetto delle regole di deontologia professionale.

Le professioni regolamentate

Il regime delle prestazioni temporanee e occasionali si applica anche alle **professioni regolamentate** (v. anche **La riforma delle professioni**), nel rispetto tuttavia delle disposizioni di attuazione della "direttiva qualifiche" 2005/36/CE; in virtù della **clausola di specialità**, contenuta anche nella direttiva "servizi", infatti, nel caso di contrasto tra le

disposizioni della direttiva "servizi" e le disposizioni di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici di attività di servizi o professioni specifiche, queste ultime prevalgono sulla direttiva "servizi".

Il decreto legislativo interviene, anche attraverso l'adeguamento dei singoli ordinamenti professionali, sul procedimento e sui requisiti per l'iscrizione in albi, registri o elenchi. In particolare, in attuazione del principio di non discriminazione, i cittadini UE sono equiparati ai cittadini italiani e il domicilio professionale è equiparato alla residenza in Italia; inoltre, nel rispetto della legislazione nazionale, è espressamente consentito l'esercizio in forma associata delle professioni regolamentate in regime di stabilimento.

La semplificazione per l'esercizio di determinate attività

Il provvedimento reca alcune misure di semplificazione per l'esercizio di specifiche attività commerciali (tra le quali, le attività di somministrazione di alimenti e bevande, di vendite per corrispondenza, per televisione e a domicilio, di commercio al dettaglio su aree pubbliche, di agente e rappresentante di commercio). In recepimento di un'osservazione contenuta nel sopra richiamato parere delle Commissioni parlamentari, non è stata riprodotta una disposizione, contenuta nell'originario schema trasmesso alle Camere, che prevedeva la liberalizzazione del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica (attraverso in particolare la sostituzione del regime autorizzatorio per l'apertura di punti vendita con la dichiarazione di inizio di attività presentata agli sportelli unici). Il medesimo parere conteneva anche una condizione, questa non recepita nel decreto legislativo, con la quale si chiedeva che non fosse soppresso il ruolo degli agenti di affari in mediazione, alla luce delle esigenze di tutela dei consumatori e di sicurezza della circolazione dei beni immobili.

Il decreto legislativo 147/2012

A due anni dall'entrata in vigore del decreto 59/2010 di attuazione della Direttiva servizi, è stato adottato il nuovo **decreto legislativo 147/2012** che apporta alcune modifiche ed integrazioni per garantire la puntuale applicazione della direttiva servizi. L'obiettivo prioritario della Direttiva risponde alla necessità di armonizzare i regimi normativi di accesso e di esercizio delle attività e di eliminare gli ostacoli alla prestazione di servizi nel mercato interno, che impediscono ai prestatori di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare appieno il mercato unico, per favorire, in via prioritaria, la crescita economica e lo sviluppo della competitività. Si tratta di misure che danno un'ulteriore spinta alla liberalizzazione e semplificazione per l'esercizio delle attività imprenditoriali, commerciali e artigianali. Tra le novità più rilevanti c'è l'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) che sostituisce sia la dichiarazione di inizio attività (DIA), immediata e differita, sia le autorizzazioni di attività non soggette a programmazione, ma solo a verifica dei requisiti. Le attività per cui è sufficiente la SCIA sono le seguenti: somministrazione di alimenti e bevande (l'autorizzazione rimane necessaria solo per le zone in cui l'apertura degli esercizi è oggetto di programmazione); esercizi di vicinato (quelli aventi una superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti) spacci interni; vendita di prodotti al dettaglio per mezzo di apparecchi automatici; vendita per corrispondenza, per mezzo della televisione od altri sistemi di comunicazione; attività di facchinaggio; intermediazione commerciale e di affari; attività di rappresentante di commercio, mediatore marittimo, spedizioniere, acconciatore, estetista, e di tinto lavanderia, ovviando, in tale

ambito, al vuoto legislativo relativo all'esercizio di attività di lavanderia *self-service* (articoli da 1 a 6 e da 10 a 17).

Approfondimento: L. 247/2012 - Riforma professione forense

Dopo numerosi tentativi di riforma avviati nelle precedenti legislature, ad ottant'anni dalla legge professionale forense del 1933, con la **legge 247/2012** è stata approvata una **organica normativa che ridisegna la professione di avvocato**. In controtendenza con l'orientamento degli ultimi anni del Legislatore che appariva orientato a regolare le professioni ordinistiche tramite una legge quadro, i 67 articoli del provvedimento disciplinano i molteplici aspetti dell'attività forense. La legge si compone di "Disposizioni generali" (Titolo I, artt. 1-14), norme su "Albi, elenchi e registri" (Titolo II, artt. 15-23), disposizioni relative a "Organi e funzioni degli ordini forensi" (Titolo III, artt. 24-39), e sull'accesso alla professione (Titolo IV, artt. 40-49), norme in materia di procedimento disciplinare (artt. 50-63); gli artt. 64 e ss. prevedono una delega al Governo per l'adozione di un testo unico sulla professione forense nonché le norme transitorie e finali.

La normativa introdotta dalla legge 247 "supera" quella contenuta nel DPR 137/2012, il regolamento di delegificazione degli ordinamenti professionali, che risulta quindi inapplicabile alla professione forense. La disciplina di quest'ultima risulta, dunque, rilegificata.

Va, inoltre, rilevato come **l'attuazione di gran parte della riforma sia demandata a numerosi regolamenti** del Ministro della giustizia da adottare entro 2 anni, previo parere del Consiglio nazionale forense (e, per le sole materie di interesse di questa, della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense).

Disposizioni generali sulla professione

Il **Titolo I** (articoli 1-14) reca **disposizioni generali**.

Gli articoli 1 e 2 delineano in termini generali la **disciplina dell'ordinamento forense e della professione di avvocato**.

In base all'**art. 1**, all'ordinamento forense, stante la specificità delle funzione difensiva, è affidata la regolamentazione dell'organizzazione ed esercizio della professione; la garanzia dell'indipendenza ed autonomia degli avvocati; la tutela ed affidamento del cliente. Spetta poi allo stesso ordinamento favorire l'accesso alla professione delle giovani generazioni di avvocato sulla base di criteri meritocratici. Come accennato, l'art. 1 demanda l'attuazione della legge a regolamenti del Ministro della giustizia da adottare, previo parere del Consiglio Nazionale Forense (CNF), entro due anni (disposizioni integrative o correttive dovranno essere adottate entro quattro anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei regolamenti di attuazione).

○ Attività riservate

L'**articolo 2** individua il contenuto della professione, **inserendo tra le attività riservate in esclusiva** agli avvocati - oltre alla rappresentanza e difesa in giudizio - le attività di consulenza legale e **assistenza legale stragiudiziale**; tale assistenza stragiudiziale è ascritta alla competenza degli avvocati "ove connessa all'attività giurisdizionale, se svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato".

○ Doveri dell'avvocato

L'**articolo 3** elenca i **doveri dell'avvocato** ed i principi cui deve ispirarsi la sua attività; esso

inoltre determina in termini generali il contenuto del **codice deontologico** che dovrà essere emanato dal Consiglio nazionale forense ai sensi di quanto previsto dai successivi articoli 35 e 65, rimettendo ad un decreto ministeriale le modalità di pubblicazione e di accesso al medesimo. L'**articolo 6** impone all'avvocato e ai suoi collaboratori l'osservanza del **segreto professionale**. la norma impone l'obbligo di riservatezza "nell'interesse della parte assistita".

La dottrina prevalente sostiene, tuttavia, che il segreto professionale non è stabilito nell'interesse dei professionisti nè dei clienti, ma nell'interesse pubblico perchè la riservatezza dei rapporti consente l'esplicazione di un'attività potenzialmente diretta ad evitare o rimuovere un gran numero di situazioni illegali. Non a caso il codice deontologico europeo considera l'obbligo del segreto al servizio non solo del cliente ma dell'intera amministrazione della giustizia.

○ **Associazioni professionali e società tra avvocati**

L'**articolo 4** interviene in materia di **esercizio della professione forense in forma associata**. Esso, tra l'altro, ammette le **associazioni multidisciplinari** tra professionisti cui, oltre agli avvocati, possono partecipare altri professionisti appartenenti a categorie da individuare con regolamento del ministro della giustizia. Le associazioni tra avvocati sono iscritte ad uno speciale elenco presso il consiglio dell'ordine; l'avvocato non può partecipare a più di un'associazione.

L'**articolo 5** reca una **delega al Governo per la disciplina dell'esercizio della professione forense in forma societaria** (attualmente disciplinato dal **D.Lgs 96/2001**), mediante l'emanazione di un decreto legislativo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Tra i numerosi principi e criteri direttivi della delega si ricordano, tra gli altri, la previsione secondo la quale l'esercizio della professione forense in forma societaria deve essere consentito esclusivamente a **società di persone, di capitali o cooperative, i cui soci siano avvocati iscritti all'albo**; quella secondo cui la responsabilità della società e dei soci non escludono quella del professionista responsabile della prestazione; la previsione di responsabilità disciplinare della società; la previsione dell'iscrizione della società tra avvocati in apposita sezione speciale dell'albo territoriale; la non assoggettabilità delle società al fallimento e alle altre procedure concorsuali (l'attività forense in forma societaria non è considerata attività d'impresa) ad esclusione delle procedura di cui alla **legge 3/2012**, di composizione delle crisi da sovraindebitamento. Uno dei principi di delega prevede, in ogni caso, che alla società tra avvocati si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni del citato **D.Lgs. 96/2001**.

Nonostante l'art. 5 precisi che la delega debba tenere conto delle previsioni dell'**art. 10 della legge 183/2011** (L. stabilità 2012), **la disciplina dello stesso art. 5 sottrae le società tra avvocati all'applicazione della normativa generale sulle società tra professionisti** dettata dal citato art. 10. Detta norma (come novellata dall'**articolo 9-bis del decreto-legge n. 1 del 2012**, cosiddetto "decreto liberalizzazioni") prevede la costituzione di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate, secondo i modelli societari regolati dai titoli V e VI del libro V del codice civile. E' dunque consentito alla società tra professionisti di assumere anche la forma di **società di capitali** e di società cooperative.

Per quanto riguarda la definizione dei principi e criteri direttivi di delega di cui al medesimo articolo 5 della legge 247, si rileva che il rinvio all'articolo 10 della legge n. 183 citata debba, quindi, presumibilmente intendersi come residuale, considerato che alcuni dei predetti principi e criteri direttivi sono incompatibili con i contenuti del medesimo articolo 10. Ciò vale in particolare per la disciplina della compagine sociale. La lettera a) del comma 2 dell'articolo 5 **della legge 247**, anche ammettendo che le società tra avvocati possano assumere la forma di società di capitali, **prevede infatti che i soci non possano che essere avvocati**

iscritti all'albo (sono, quindi esclusi i soci di solo capitale). L'articolo 10, comma 4, lettera b), della legge n. 183, ammette invece, seppur in misura minoritaria, **la partecipazione di soci non professionisti** per prestazioni tecniche e finalità di investimento.

- **Domicilio professionale**

L'**articolo 7** dispone in ordine al **domicilio professionale** dell'avvocato (determinante per individuare l'albo professionale al quale lo stesso dovrà iscriversi) e prevede la pubblicazione da parte degli ordini professionali dell'elenco degli indirizzi di posta elettronica comunicati dagli avvocati iscritti. L'iscrizione all'albo consegue ad attestazione scritta in cui l'avvocato, oltre al domicilio, dichiara anche gli eventuali rapporti matrimoniali, di parentela, affinità o convivenza con magistrati (analogo disposizione, per i magistrati, è contenuta nell'art. 18 del RD 12/1941, ai fini dell'incompatibilità di sede). La norma contiene una previsione relativa alla permanenza dell'obbligo del versamento del contributo annuale per l'iscrizione all'albo da parte degli avvocati italiani che risiedono e esercitano all'estero.

Sul domicilio professionale dell'avvocato si ricorda lo scarno contenuto dell'**art. 9 del DPR 137/2012**, regolamento di delegificazione delle professioni regolamentate (ora superato dalla nuova e più ampia normativa), che prevede l'obbligo per il legale di avere il domicilio nel circondario di competenza territoriale dell'ordine cui è iscritto, fatta salva la possibilità di avere ulteriori sedi in altre località del territorio nazionale.

- **Giuramento**

L'**articolo 8** modifica la formula del **giuramento** ("impegno solenne") da parte dell'avvocato, prevedendo altresì che esso sia prestato innanzi al Consiglio dell'ordine, piuttosto che agli organi giudiziari.

- **L'avvocato specialista**

L'**articolo 9** introduce le **specializzazioni**, demandando la definizione della relativa disciplina ad un regolamento del Ministro della giustizia, nel rispetto di quanto previsto dalla stessa disposizione. L'avvocato potrà indicare il titolo di specialista in vari rami del diritto all'esito positivo di percorsi formativi (di almeno 2 anni) o per comprovata esperienza nel settore di specializzazione. L'attribuzione del titolo di specialista sulla base della valutazione della partecipazione ai percorsi formativi e dei titoli ai fini della valutazione della comprovata esperienza professionale, spetta in via esclusiva al CNF.

- **Pubblicità professionale**

L'**articolo 10** interviene in materia di **pubblicità professionale**, dettando alcuni principi di ordine generale. Si consente all'avvocato la pubblicità informativa sull'attività, sull'organizzazione e struttura dello studio e sulle eventuali specializzazioni e titoli posseduti. Le **informazioni** trasmesse al pubblico debbono, tuttavia, essere **trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere** comparative con altri professionisti, equivoche, ingannevoli, denigratorie o suggestive. L'inosservanza delle disposizioni in materia di pubblicità costituisce illecito disciplinare.

- **Obblighi di formazione**

L'**articolo 11** introduce per gli avvocati l'**obbligo di formazione continua** ovvero di costante aggiornamento professionale secondo regole che dovranno essere stabilite dal CNF. Sono esentati da tali obblighi alcune categorie di avvocati ovvero gli avvocati sospesi dall'esercizio professionale per il periodo del loro mandato (in quanto parlamentari, membri di governo,

della Corte costituzionale, presidenti di giunta regionale, ecc.); gli avvocati dopo venticinque anni di iscrizione all'albo o ultrasesantenni; i componenti di organi con funzioni legislative e i componenti del Parlamento europeo; i docenti e i ricercatori confermati delle università in materie giuridiche.

L'art. 11 prevede il **superamento dell'attuale sistema dei crediti formativi** stabilendo la predisposizione, a cura del CNF, dei criteri e delle modalità dell'aggiornamento stesso.

- **Obblighi assicurativi**

L'**articolo 12** introduce anche per gli avvocati l'obbligo di **assicurazione per la responsabilità civile** derivante dall'esercizio della professione. Analogo obbligo sussiste per la stipula, anche per il tramite delle associazioni e degli enti previdenziali forensi, di apposita **polizza a copertura degli infortuni** derivanti a sé e ai propri collaboratori, anche al di fuori dei locali dello studio legale. Gli estremi delle polizze vanno comunicati al consiglio dell'ordine; le condizioni essenziali e i massimali minimi delle polizze sono stabiliti e aggiornati ogni 5 anni dal Ministro della giustizia, sentito il CNF.

- **Compenso professionale**

L'**articolo 13** interviene sulla materia del **compenso** del professionista (definizione utilizzata in luogo di "tariffe professionali") e del **conferimento dell'incarico**. Abrogato il tradizionale sistema tariffario (v. da ultimo l'art. 9 del DL 1/2012 che contiene ulteriori disposizioni sul compenso professionale), l'articolo 13 della legge 247 trasforma l'obbligo di pattuire preventivamente il compenso in una norma generale che stabilisce che "di regola", il compenso è pattuito per iscritto; prevede le possibili modalità di pattuizione, inserendo quella a percentuale sul valore dell'affare; ma proibisce, ripristinando il divieto del patto di quota lite, il compenso legato al risultato. Si conferma poi l'obbligo di una chiara informazione sui costi prevedibili ma **rendendo obbligatorio il preventivo** (in cui distinguere oneri, spese e compenso) **solo a richiesta del cliente**; però in ogni diversa ipotesi (e quindi nel tradizionale caso in cui il cliente versi un acconto firmando il mandato, senza altra pattuizione) il **compenso sarà determinato in base ai parametri** da determinare con **decreto del Ministro della giustizia**, su proposta del CNF, con un sostanziale ritorno al regime tariffario (si tratta, per chiarezza, di un **nuovo D.M.**, relativo ai soli parametri tariffari degli avvocati, che dovrebbe superare l'attuale **D.M. 140/2012** (artt. 2-14) che, evidentemente, rimarrà applicabile in attesa dell'adozione del nuovo decreto) L'art. 13 prevede poi, in caso di disaccordo avvocato-cliente, una sorta di **tentativo obbligatorio di conciliazione** nonché un parere di congruità del compenso da parte del Consiglio dell'Ordine. La solidarietà tra le parti in caso di transazione si estende a tutte le ipotesi in cui la lite sia conciliata con accordi presi in qualsiasi forma, a differenza del più restrittivo testo previgente (art. 68 R.d. L. 27 novembre 1933 n. 1578). Infine, si prevede che, oltre al compenso per la prestazione professionale, all'avvocato è dovuta, oltre al rimborso delle spese effettivamente sostenute e di tutti gli oneri e contributi eventualmente anticipati nell'interesse del cliente, una somma per il **rimborso delle spese forfetarie**; il limite massimo del rimborso forfetario è determinato con il DM giustizia che determina i parametri tariffari.

- **Mandato professionale**

L'**articolo 14** interviene in tema di **mandato professionale** e di sostituzioni e collaborazioni, sancendo in particolare la natura personale dell'incarico e della responsabilità dell'avvocato, anche nel caso di sostituzione o di società o associazione professionale.

Albi, elenchi e registri

Il **Titolo II** (articoli 15-23) reca la disciplina della documentazione istituita ed aggiornata presso ogni consiglio dell'ordine territoriale

○ **Albi degli avvocati, elenchi e registri.**

L'**articolo 15** indica gli albi, elenchi e registri che devono essere istituiti da parte dei Consigli dell'ordine, rinviando ad un regolamento del Ministro della giustizia le modalità applicative per la tenuta e l'aggiornamento dei medesimi; sulla base di tali albi ed elenchi il CNF annualmente redige l'elenco nazionale degli avvocati. Tra i nuovi elenchi da tenere, in relazione alle novità della riforma, si segnalano - tra gli altri - quello degli avvocati specialisti, degli avvocati sospesi dalla professione e che hanno subito provvedimento disciplinare importante la radiazione, l'elenco delle associazioni e delle società comprendenti avvocati tra i soci. Tutti gli albi elenchi e registri sono pubblici e vanno pubblicati sul sito Internet dell'ordine.

L'**articolo 17** disciplina l'**iscrizione all'albo** degli avvocati e al registro dei praticanti, dettando procedure specifiche per il caso di avvocati provenienti da altri Stati membri dell'UE o di avvocati extra-comunitari. La disposizione disciplina anche la procedura per l'eventuale cancellazione e reinscrizione. **Rispetto alla disciplina previgente**, si segnala l'ampliamento delle condizioni d'incompatibilità (v. art. 18), l'inserimento dell'ulteriore requisito del non aver subito condanne, oltre che per i gravi reati di cui all'art. 51, comma 3-bis c.p.p. (strage, associazione mafiosa, ecc.), anche per specifici delitti contro l'amministrazione della giustizia (artt. 374-bis e 377-bis c.p.), particolarmente riprovevoli ove commessi da avvocati. Tra gli aumentati motivi di cancellazione dall'albo (a cura del consiglio dell'ordine territoriale) si segnala, per rilievo, l'accertamento della *mancaza dell'effettivo, continuativo, abituale e prevalente svolgimento della professione* (cfr. art. 21). L'art. 17 norma prevede il raddoppio (da 30 a 60 giorni) del termine entro cui presentare ricorso contro la cancellazione dall'albo. La cancellazione dal registro dei praticanti, oltre che nei casi previsti per quella dall'albo, è deliberata dopo il rilascio del certificato di compiuta pratica (massimo entro 6 anni dall'inizio) nonché per l'interruzione senza giustificato motivo, del tirocinio per più di sei mesi.

○ **Difesa d'ufficio**

L'**articolo 16** dispone una **delega** al Governo per il riordino della **disciplina della difesa d'ufficio**. In particolare, devono essere previsti criteri e modalità di accesso ad una **lista unica** dei difensori d'ufficio, con indicazione dei requisiti che assicurino la stabilità e la competenza della difesa d'ufficio. Sullo schema di decreto sono previsti i pareri delle Camere.

○ **Incompatibilità**

L'**articolo 18** disciplina il **regime delle incompatibilità** con l'esercizio della professione di avvocato, confermando, in particolare, relativamente ai lavoratori dipendenti, il divieto di iscrizione all'albo anche nel caso di attività *part-time*. **E' confermata** l'incompatibilità con l'attività di notaio, mentre **è consentita** l'iscrizione all'albo dei commercialisti, nel registro dei pubblicisti, nel registro dei revisori contabili o nell'albo dei consulenti del lavoro. **L'articolo 19, in deroga a tale disciplina, prevede la compatibilità della professione forense** con l'insegnamento di materie giuridiche nelle scuole secondarie e nelle università - con i limiti stabiliti dall'ordinamento universitario per i docenti e i ricercatori a tempo pieno - e con l'insegnamento o la ricerca nelle istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione pubblici.

- **Sospensione, a richiesta, dall'esercizio della professione**

L'**articolo 20** disciplina la **sospensione dall'esercizio dell'attività professionale** su richiesta dell'avvocato o per lo svolgimento di alcune funzioni pubbliche e per la durata della carica. Si tratta delle seguenti cariche: Presidente della Repubblica, Presidente del Senato della Repubblica, Presidente della Camera dei deputati; Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Viceministro o Sottosegretario di Stato; presidente di giunta regionale e presidente delle province autonome di Trento e di Bolzano; membro della Corte costituzionale o del Consiglio superiore della magistratura; presidente di provincia con più di un milione di abitanti e sindaco di comune con più di 500.000 abitanti. L'art. 20 ha poi previsto che l'avvocato iscritto all'albo possa sempre chiedere la sospensione dall'esercizio professionale.

- **Requisiti necessari della professione forense**

L'**articolo 21** costituisce una delle **disposizioni maggiormente innovative** della legge di riforma. L'iscrizione e la permanenza nell'albo non saranno più consentite a tutti gli abilitati, ma soltanto a chi dimostri di **esercitare la professione in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente**. Le modalità di accertamento della sussistenza dei citati requisiti sono demandate ad un regolamento ministeriale, che non potrà far alcun riferimento al reddito professionale

Le verifiche sulla sussistenza dei requisiti è affidata (ogni 3 anni) al consiglio dell'ordine anche mediante richiesta di informazioni alla Cassa forense (il comma 8 dell'art. 21 prevede, infatti, la contestualità tra iscrizione nell'albo e alla cassa di previdenza). Il CNF interviene in proprio in caso di mancanza di verifiche od omissioni nelle stesse da parte dei consigli territoriali. **La mancanza dei citati requisiti**, senza giustificati motivi, **comporta la cancellazione dell'avvocato dall'albo** (la procedura prevede, tuttavia, un contraddittorio con l'interessato). Specifiche **deroghe** a tale disciplina sono previste per le donne avvocato in maternità (e nei primi 2 anni di vita del bambino o di adozione) nonché in caso di gravi malattie dell'avvocato o, ancora, in caso che questi debbano assistere continuativamente prossimi congiunti affetti da gravi patologie. Sono poi determinati, con regolamento, dalla Cassa forense **nuovi minimi contributivi**, ovviamente inferiori a quelli attuali, e che si applicheranno a chi non raggiunge gli attuali parametri reddituali.

- **Patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori**

L'**articolo 22** rende meno severi i requisiti di accesso al **patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori**, prevedendo l'iscrizione al relativo albo a seguito del superamento l'apposito esame da parte di avvocati con almeno 5 anni di anzianità d'iscrizione all'albo territoriale. (la disciplina previgente prevedeva l'esercizio per 12 anni della professione di avvocato davanti alle Corti di appello e ai Tribunali). L'art. 22 prevede, inoltre, che l'iscrizione può essere richiesta anche da chi, avendo maturato una anzianità di iscrizione all'albo di 8 anni, successivamente abbia lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'avvocatura, istituita e disciplinata con regolamento dal CNF. E' dettata, poi, una norma transitoria secondo la quale possono chiedere l'iscrizione coloro che maturino i requisiti secondo la previgente normativa entro tre anni dalla data di entrata in vigore della nuova legge.

- **Avvocati degli enti pubblici**

L'**articolo 23** prevede l'iscrizione obbligatoria in un elenco speciale per gli avvocati degli uffici legali specificatamente istituiti presso gli enti pubblici; a tali soggetti deve essere assicurata la piena autonomia e indipendenza da ogni altro ufficio nella trattazione degli affari legali dell'ente e un trattamento economico adeguato alla funzione professionale

svolta.

Organi e funzioni degli ordini forensi

Il **Titolo III** della legge 247 (articoli 24-39) disciplina gli organi e le funzioni degli ordini forensi.

L'**articolo 24** disciplina l'**ordine forense**, costituito dall'insieme degli iscritti negli albi degli avvocati, prevedendo la sua articolazione nel CNF e negli ordini circondariali, definiti "enti pubblici non economici".

○ **Gli ordini circondariali**

L'**articolo 25** dispone in ordine agli **ordini circondariali**, ai quali è attribuita in via esclusiva la rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura a livello locale; gli ordini degli avvocati hanno sede presso ciascun tribunale. E' previsto, presso ogni consiglio dell'ordine, la costituzione di un **collegio dei revisori** e di un **comitato pari opportunità**.

L'**articolo 26** individua gli **organi** degli ordini circondariali: a) l'assemblea degli iscritti; b) il consiglio; c) il presidente (che rappresenta l'ordine); d) il segretario; e) il tesoriere; f) il collegio dei revisori.

In base all'**articolo 27**, gli avvocati iscritti all'albo circondariale ed agli elenchi speciali costituiscono l'**assemblea degli iscritti**, organo al quale spettano, oltre che funzioni consultive, anche l'elezione dei componenti del consiglio e l'approvazione dei bilanci. La disciplina dell'assemblea è demandata ad apposito regolamento (con DM giustizia), previo parere del CNF.

L'**articolo 28** interviene in materia di consigli dell'ordine, individuandone il numero di componenti, fissandone in 4 anni la durata in carica, rinviando ad un regolamento attuativo la disciplina di dettaglio delle modalità di elezione e stabilendone l'articolazione interna. **Rispetto alla disciplina previgente** le modifiche di maggiore rilievo sono quelle tese a favorire la **parità di rappresentanza di genere** e, in materia di rieleggibilità dei componenti, il **limite del doppio mandato**; la ricandidatura è possibile quando sia trascorso un numero di anni uguale agli anni nei quali si è svolto il precedente mandato)

L'**articolo 29** interviene in materia di **funzioni dei consigli dell'ordine**. Le **novità** più rilevanti riguardano l'attribuzione ai medesimi di **compiti ulteriori, legati in particolare agli obblighi di formazione continua** degli avvocati e ai **requisiti dell'esercizio dell'attività professionale** (controllo, ex art. 21, della continuità, effettività, abitualità e prevalenza dell'esercizio professionale).

L'**articolo 30** prevede che ciascun consiglio dell'ordine istituisca lo **sportello per il cittadino**, il cui accesso è gratuito ed è regolato con regolamento del CNF, volto a fornire informazioni e orientamento ai cittadini per la fruizione delle prestazioni professionali degli avvocati e per l'accesso alla giustizia.

L'**articolo 31** disciplina il **collegio dei revisori**, composto da avvocati iscritti al registro dei revisori contabili (nominati dal presidente del Tribunale) con compiti di controllo della regolarità della gestione patrimoniale del consiglio dell'ordine. I revisori, che durano in carica 4 anni e possono essere confermati per non più di due volte consecutive; riferiscono annualmente in sede di approvazione del bilancio. L'**articolo 32** prevede che i consigli

dell'ordine con almeno 9 componenti possano anche funzionare per commissioni (composte da almeno 3 membri). L'**articolo 33 prevede lo scioglimento del consiglio** (con DM giustizia, su proposta del CNF e previa diffida): se non è in grado di funzionare regolarmente; se non adempie agli obblighi prescritti dalla legge; se ricorrono altri gravi motivi di rilevante interesse pubblico. In caso di scioglimento, le funzioni del consiglio sono esercitate da un commissario straordinario, nominato dal CNF e scelto tra gli avvocati con oltre 20 anni di anzianità, il quale, improrogabilmente entro 120 giorni dalla data di scioglimento, convoca l'assemblea per le elezioni in sostituzione.

○ **Consiglio nazionale forense**

L'**articolo 34** interviene in materia di Consiglio nazionale forense, aumentandone la durata a 4 anni, incidendo sul numero dei componenti e disciplinandone le modalità di elezione. Il numero dei componenti è individuato in base al numero degli iscritti negli albi forensi, eletti tra gli avvocati ammessi al patrocinio avanti le magistrature superiori. In particolare, si prevede che ogni distretto di corte d'appello nomini uno o due componenti (secondo che gli iscritti agli albi sia inferiore ovvero pari o superiore a 10.000 unità), che il numero dei voti esprimibili dai consigli dell'ordine aumenta in proporzione al numero degli iscritti (un voto ogni 100 fino a 200 iscritti; un voto per i successivi 300 fino a 800, e così via). A regime, è vietata una terza elezione consecutiva all'appartenente allo stesso ordine circondariale. Anche in tal caso, è previsto l'equilibrio della rappresentanza tra i generi.

L'**articolo 35** elenca le funzioni di rappresentanza e di vertice dell'avvocatura, di natura normativa, consultive, di proposta e giurisdizionali attribuite al Consiglio nazionale forense. Oltre all'attribuzione, in esclusiva, dei poteri normativi deontologici, tra le numerose **funzioni attribuite al CNF** si segnalano quelle inerente la funzione normativa regolamentare in materie attinenti la professione; il giudizio sui ricorsi in materia disciplinare, di tenuta degli albi e di reclami elettorali; la tenuta dell'Albo degli Avvocati abilitati al patrocinio innanzi le magistrature superiori; la funzione consultiva sui progetti di legge e di regolamento, che riguardano la professione forense e l'amministrazione della giustizia; l'istituzione e disciplina dell'osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione (novità della riforma) che elabora proposte dirette a favorire una più efficiente amministrazione delle funzioni giurisdizionali; la regolamentazione delle associazioni specialistiche più rappresentative; il parere sullo scioglimento dei Consigli degli Ordini; la designazione degli avvocati quali componenti le Commissioni di esame di abilitazione; l'approvazione dei programmi delle scuole forensi; la proposta al ministero della giustizia dei parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi professionali.

L'**articolo 36** disciplina l'esercizio della **funzione giurisdizionale** da parte del CNF, delineando sommariamente il procedimento e rinviando alle disposizioni contenute nel regolamento attuativo della legge professionale (Regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37).

L'**articolo 37** detta ulteriori disposizioni in materia di **competenza giurisdizionale del CNF**, affida il controllo contabile e di gestione al collegio dei revisori e prevede lo svolgimento dell'attività non giurisdizionale del CNF anche attraverso l'istituzione di commissioni di lavoro.

L'**articolo 38** prevede l'**eleggibilità al CNF** degli avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, che non abbiano subito, nei cinque anni precedenti, una sanzione disciplinare più grave dell'avvertimento, e disciplina infine le cause di **incompatibilità** (con consigliere dell'ordine territoriale, membro del consiglio distrettuale di disciplina e con la carica di membro del consiglio d'amministrazione e del comitato dei delegati della Cassa forense).

L'**articolo 39** disciplina un **nuovo organo**, il **Congresso Nazionale Forense**, massima assise dell'avvocatura italiana, al quale spetta la formulazione di proposte in tema di giustizia, diritti fondamentali dei cittadini e professione forense. La sua convocazione, spetta, ogni 3 anni, al CNF.

Accesso alla professione: tirocinio ed esame di Stato

Il **Titolo IV** reca norme sull'accesso alla professione forense, disciplinando il **tirocinio professionale e l'esame di Stato** (artt. 40-49). Come buona parte della riforma, la nuova disciplina su tirocinio ed esame non è immediatamente applicabile, entrando in vigore a due anni dall'**entrata in vigore** dalla legge (cioè dal **2 febbraio 2015**). Nulla cambia dunque per i primi due anni, salva l'abbreviazione del periodo di tirocinio da 24 a 18 mesi.

○ **Tirocinio**

Norme sul tirocinio forense sono dettate dall'art. 10 del **regolamento di delegificazione degli ordinamenti professionali (D.P.R. 137/2012)**. La norma ha stabilito che, dei 18 mesi di tirocinio, **non più di 12 possano essere svolti** presso l'Avvocatura dello Stato o presso l'ufficio legale di un ente pubblico o di ente privato autorizzato dal ministro della giustizia o presso un ufficio giudiziario. **Almeno 6 mesi di pratica debbono essere svolti** presso un avvocato iscritto all'ordine o presso l'Avvocatura dello Stato o presso l'ufficio legale di un ente pubblico o di un ente privato autorizzato dal ministro della giustizia.

L'**articolo 40**, con la finalità di rafforzare i rapporti di collaborazione tra consigli dell'ordine e facoltà di giurisprudenza, prevede la stipula di convenzioni con le facoltà stesse da parte dei consigli circondariali e del CNF.

L'**articolo 41** disciplina i **contenuti e le modalità di svolgimento del tirocinio**. Tra i profili di maggiore novità si segnalano le norme sull'incompatibilità con la previsione che il tirocinio possa essere **svolto contestualmente ad attività di lavoro subordinato non solo privato ma anche pubblico**, purché con modalità e orari idonei a consentirne l'effettivo e puntuale svolgimento e in assenza di specifiche ragioni di conflitto di interesse. Il tirocinio va svolto in forma continuativa per diciotto mesi e la sua interruzione per oltre sei mesi, senza alcun giustificato motivo, anche di carattere personale, comporta la cancellazione dal registro dei praticanti, salva la facoltà di chiedere nuovamente l'iscrizione (previa verifica dei nuovi requisiti). Il tirocinio forense **può essere svolto**: a) presso un avvocato, con anzianità di iscrizione all'albo non inferiore a cinque anni; b) presso l'Avvocatura dello Stato o presso l'ufficio legale di un ente pubblico o presso un ufficio giudiziario per non più di dodici mesi (**manca**, rispetto al DPR 137, il riferimento al possibile tirocinio **presso un ente privato autorizzato**); c) per non più di sei mesi, in altro Paese dell'Unione europea presso professionisti legali, con titolo equivalente a quello di avvocato, abilitati all'esercizio della professione; d) per non più di sei mesi, in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea, dagli studenti regolarmente iscritti all'ultimo anno del corso di studio per il conseguimento del diploma di laurea in giurisprudenza (nel caso di accordi tra università e ordini forensi, v. *art. 40*).

In ogni caso il tirocinio deve essere svolto per almeno sei mesi presso un avvocato iscritto all'ordine o presso l'Avvocatura dello Stato (il DPR 137 aggiungeva l'ufficio legale di un ente pubblico o di un ente privato autorizzato dal ministro della giustizia). Il tirocinio può essere svolto anche presso due avvocati contemporaneamente, previa richiesta del praticante e previa autorizzazione del competente consiglio dell'ordine. Il diploma conseguito

presso le scuole di specializzazione per le professioni legali è valutato un anno ai fini del compimento del tirocinio. Ogni avvocato non può assumere la funzione per più di tre praticanti contemporaneamente, salva l'autorizzazione rilasciata dal competente consiglio dell'ordine.

L'art. 41 precisa che il tirocinio non determina di diritto l'instaurazione di rapporto di lavoro subordinato anche occasionale. Nei soli studi legali privati, al praticante avvocato **è sempre dovuto** il rimborso delle spese sostenute per conto dello studio. Ad eccezione che negli enti pubblici e presso l'Avvocatura dello Stato, decorso il primo semestre, **possono essere riconosciuti** con apposito contratto al praticante avvocato un'indennità o un compenso per l'attività svolta per conto dello studio, commisurati all'effettivo apporto professionale dato nell'esercizio delle prestazioni e tenuto altresì conto dell'utilizzo dei servizi e delle strutture dello studio da parte del praticante avvocato. Gli enti pubblici e l'Avvocatura dello Stato riconoscono al praticante avvocato un rimborso per l'attività svolta, ove previsto dai rispettivi ordinamenti e comunque nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. Confermate le attuali norme sulla sostituzione dell'avvocato da parte del praticante nella trattazione degli affari civili e penali, l'art. 41 demanda ad un decreto del ministro della giustizia, sentito il CNF, l'adozione di un regolamento che disciplini le modalità di svolgimento del tirocinio e le relative procedure di controllo da parte del competente consiglio dell'ordine; le ipotesi che giustificano l'interruzione del tirocinio; i requisiti di validità dello svolgimento del tirocinio, in altro Paese dell'Unione europea. Il trasferimento dell'iscrizione del praticante ad altro ordine locale necessita di giustificato motivo e deve essere autorizzato dal consiglio dell'ordine di prima iscrizione, che rilascia attestato per il periodo di pratica compiuto.

L'**articolo 42** estende ai praticanti i doveri e le norme deontologiche previste per gli avvocati e la competenza disciplinare del Consiglio dell'ordine. L'**articolo 43** dispone che il tirocinio debba essere accompagnato da un approfondimento teorico concluso con profitto da realizzare attraverso la frequenza obbligatoria di diciotto mesi di appositi **corsi di formazione** (di almeno 160 ore di corso), che spetta al Ministro della giustizia regolamentare, sentito il CNF. L'**articolo 44** demanda ad un **regolamento** del Ministero della giustizia la disciplina delle modalità di **svolgimento del praticantato presso gli uffici giudiziari**. L'**articolo 45** disciplina la conclusione del tirocinio, attestata dal **certificato di compiuta pratica**, e stabilisce che il praticante è ammesso a sostenere **l'esame di Stato nella sede di corte di appello nel cui distretto ha svolto il maggior periodo di tirocinio**.

○ **Esame di Stato.**

L'**articolo 46** delinea la nuova articolazione dell'esame di Stato. Tra le novità più significative si segnalano: le prove scritte rimangono tre, ossia la redazione di un parere motivato in materia regolata dal codice civile il primo e in materia regolata dal codice penale il secondo, ma da scegliere tra due questioni; inoltre la terza prova scritta consiste nella redazione di un atto giudiziario che postuli conoscenze di diritto sostanziale e di diritto processuale, su un quesito proposto tra il diritto privato, il diritto penale ed il diritto amministrativo, in materia pure scelta dal candidato.

La novità principale consiste nel fatto che le **prove scritte** dovranno essere svolte con il solo ausilio dei testi di legge **senza codici commentati**. La disposizione introduce anche una nuova fattispecie di reato a carico di chiunque faccia pervenire ai candidati all'interno della sede d'esame testi relativi al tema proposto (reclusione fino a tre anni); gli stessi candidati destinatari dei testi sono denunciati al consiglio distrettuale di disciplina del distretto competente per il luogo di iscrizione al registro dei praticanti, per i provvedimenti di sua competenza; e va tenuto conto che nel caso di condanna disciplinare irrogata durante il periodo di pratica (Sezioni Unite, Cassazione 9 Aprile 2008 n. 9166) la pena va scontata

anche una volta superato l'esame ed ottenuta l'iscrizione all'albo degli avvocati.

Per la **prova orale** (la disciplina previgente indicava 5 materie a scelta tra 12, di cui almeno una processuale), oltre alle materie obbligatorie (ordinamento e deontologia forensi, diritto civile, diritto penale, diritto processuale civile, diritto processuale penale) aumentano le materie tra cui scegliere le ulteriori due da portare all'orale (diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto del lavoro, **diritto commerciale**, diritto comunitario ed internazionale privato, diritto tributario, diritto ecclesiastico, ordinamento giudiziario e penitenziario). Novità rilevante appare l'obbligo, per la commissione d'esame, di **motivazione del voto assegnato alle prove scritte** (osservazioni scritte, positive e negative, su specifici punti degli elaborati). Ad un **regolamento del ministro della giustizia**, sentito il CNF, è demandata la disciplina dello svolgimento dell'esame di Stato e della valutazione delle prove, sulla base di specifici parametri.

L'**articolo 47** disciplina la Commissione d'esame. E' prevista una **commissione centrale**, nominata, con decreto dal ministro della giustizia, composta da 5 membri effettivi e 5 supplenti, dei quali tre effettivi e tre supplenti sono avvocati designati dal Cnf tra gli iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, uno dei quali la presiede; un membro effettivo e un supplente sono magistrati in pensione; un effettivo e un supplente sono professori universitari o ricercatori confermati in materie giuridiche. Lo stesso DM nomina **una sottocommissione**, in identica composizione, **per ogni distretto di corte d'appello**. Onde evitare ogni commistione, gli avvocati componenti della commissione non possono essere eletti quali componenti del consiglio dell'ordine, di un consiglio distrettuale di disciplina, del consiglio di amministrazione o del comitato dei delegati della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense e del Cnf nelle elezioni immediatamente successive alla data di cessazione dell'incarico ricoperto. L'art. 47 prevede il **potere ispettivo** - anche su richiesta del CNF - del Ministro della giustizia **sulla regolarità dello svolgimento delle prove**, il quale può annullare gli esami in cui siano state compiute irregolarità. Conclusi positivamente gli esami di abilitazione, la Commissione rilascia il certificato per l'iscrizione all'albo degli avvocati. Come accennato, **sia la disciplina del tirocinio che quella dell'esame non entrano immediatamente in vigore**. L'articolo 48 stabilisce che, fino al secondo anno successivo alla data di entrata in vigore della **legge 247/2012**, l'accesso all'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato resti disciplinato dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della stessa, fatta salva la riduzione a diciotto mesi del periodo di tirocinio. L'**articolo 49** prevede un'applicazione graduale della nuova disciplina sull'esame di Stato, stabilendo che per i primi due anni dalla data di entrata in vigore della nuova legge l'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato si effettua, sia per quanto riguarda le prove scritte e le prove orali, sia per quanto riguarda le modalità di esame, secondo le norme previgenti. **Nulla cambia dunque per i primi due anni, salva l'abbreviazione del periodo di tirocinio**.

Procedimento disciplinare

Il **Titolo V** (artt. 50-63) reca **disposizioni sul procedimento disciplinare**.

Si ricorda che l'art. 8 del regolamento di delegificazione (**D.P.R. 137/2012**) reca norme sul procedimento disciplinare delle professioni regolamentate (diverse da quelle sanitarie). Il regolamento ha previsto che presso i consigli dell'ordine o collegio territoriali sono istituiti **consigli di disciplina territoriali** cui sono affidati i compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari riguardanti gli iscritti all'albo. I consigli di disciplina territoriali sono composti da un numero di consiglieri pari a quello dei consiglieri che, secondo i vigenti ordinamenti professionali, svolgono funzioni disciplinari nei

consigli dell'ordine o collegio territoriali presso cui sono istituiti. I collegi di disciplina, nei consigli di disciplina territoriali con più di tre componenti, sono comunque composti da tre consiglieri e sono presieduti dal componente con maggiore anzianità d'iscrizione all'albo o, quando vi siano componenti non iscritti all'albo, dal componente con maggiore anzianità anagrafica. Accanto a quelli territoriali, presso i consigli nazionali degli irdini o collegi sono istituiti **consigli di disciplina nazionali** cui sono affidati i compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari assegnate alla competenza dei medesimi consigli nazionali. I consiglieri dei consigli nazionali dell'ordine o collegio che esercitano funzioni disciplinari non possono esercitare funzioni amministrative. Per la ripartizione delle funzioni disciplinari ed amministrative tra i consiglieri, i consigli nazionali dell'ordine o collegio adottano regolamenti attuativi, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento, previo parere favorevole del ministro vigilante. L'art. 8 prevede il possibile commissariamento dei consigli di disciplina nazionale in caso di gravi e ripetute violazioni di legge ovvero quando non siano in grado di funzionare regolarmente. In deroga alla disciplina del regolamento, rimangono ferme le disposizioni in materia disciplinare relative alla professione notarile.

L'**articolo 50** reca una delle principali novità della nuova disciplina ovvero la **sottrazione della competenza in materia di procedimento disciplinare al consiglio dell'ordine** che ha la custodia dell'albo in cui il professionista è iscritto, per conferirla ai **consigli distrettuali di disciplina**. Mentre il DPR conserva, dunque, il potere disciplinare in primo grado a livello di consiglio dell'ordine, la legge di riforma forense lo accentra a livello di distretto di corte d'appello. Tali consigli distrettuali, eletti con rispetto della rappresentanza di genere, svolgono il loro compito operando in sezioni composta da 5 titolari e 3 supplenti. la disciplina procedurale è affidata, anche in tal caso, ad un futuro regolamento del CNF; rimane fermo tuttavia che solo una primissima fase disciplinare rimane presso l'ordine forense locale: quest'ultimo, ricevuta notizia di un illecito disciplinare avvisa l'interessato invitandolo a presentare le sue deduzioni entro 20 gg.; esaurita tale fase, gli atti vanno trasmessi al consiglio distrettuale, competente per tutta l'ulteriore procedura.

L'**articolo 51** detta norme sul procedimento disciplinare e sulla notizia del fatto, e sottopone le infrazioni ai doveri e alle regole di condotta dettati dalla legge o dalla deontologia al giudizio dei suddetti consigli distrettuali di disciplina. La notizia dei fatti suscettibili di valutazione disciplinare infatti è comunque acquisita e l'autorità giudiziaria è tenuta a darne immediata notizia al consiglio dell'ordine competente, quando nei confronti di un iscritto è esercitata l'azione penale, ovvero quando è disposta l'applicazione di misure cautelari o di sicurezza, ovvero quando sono effettuati perquisizioni o sequestri o sono emesse sentenze che definiscono il grado di giudizio.

L'**articolo 52** dispone sul contenuto della decisione che conclude il procedimento disciplinare e individua le possibili sanzioni disciplinari: per crescente gravità, **avvertimento, censura, sospensione, radiazione**. Ulteriore misura, sia pur privo di natura disciplinare, è il *richiamo verbale*.

L'**articolo 53** elenca le sanzioni e collega la loro applicazione alle diverse fattispecie di infrazione: l'**avvertimento** può essere deliberato per **fatti non gravi**, per i quali l'incolpato va informato della sua condotta non conforme alle norme deontologiche e di legge, con invito ad astenersi dal compiere altre infrazioni; **la censura** consiste nel biasimo formale e si applica quando la gravità dell'infrazione, il grado di responsabilità, i precedenti dell'incolpato e il suo comportamento successivo al fatto inducono a ritenere che egli non incorrerà in un'altra infrazione; **la sospensione** consiste nell'esclusione temporanea (da 2 a 5 anni) dall'esercizio della professione o dal praticantato e si applica per infrazioni consistenti in **comportamenti e in responsabilità gravi** o quando non sussistono le condizioni per irrogare la sola sanzione della censura; **la radiazione** consiste nell'esclusione definitiva dall'albo, elenco o registro e impedisce l'iscrizione a qualsiasi altro albo, elenco o registro. La

radiazione è inflitta per **violazioni molto gravi** che rendono incompatibile la permanenza dell'incolpato nell'albo.

L'**articolo 54** disciplina il **rapporto fra procedimento disciplinare e processo penale**, sancendone in generale l'autonomia quando hanno ad oggetto gli stessi fatti, anche se il successivo articolo prevede ipotesi di riapertura del procedimento disciplinare in relazione agli esiti del processo penale. In questa sede si dispone che se, agli effetti della decisione, è indispensabile acquisire atti e notizie appartenenti al processo penale, il procedimento disciplinare può essere a tale scopo sospeso per un periodo che non può superare complessivamente i due anni.

L'**articolo 55** prevede ipotesi di **riapertura del procedimento disciplinare** in conseguenza agli esiti del processo penale alla conclusione del quale l'autorità giudiziaria abbia emesso sentenza di assoluzione ovvero di condanna. Per la riapertura, che avviene a richiesta dell'interessato o d'ufficio, è competente il consiglio distrettuale di disciplina che ha emesso la decisione; il giudizio è emesso da una sezione disciplinare diversa da quella che ha deciso il primo procedimento. L'**articolo 56** reca norme sulla prescrizione dell'azione disciplinare (6 anni dal fatto) e le cause della sua eventuale interruzione (comunicazione all'iscritto della notizia dell'illecito; notizia della decisione del consiglio distrettuale di disciplina e della sentenza pronunciata dal CNF sul ricorso). L'**articolo 57** vieta la cancellazione dall'albo durante lo svolgimento del procedimento, dal giorno dell'invio degli atti al consiglio distrettuale di disciplina. L'**articolo 58** reca disposizioni relative alla notizia di illecito disciplinare e alla fase istruttoria pre-procedimentale, che può durare al massimo sei mesi e - esaurita una fase di contraddittorio scritto con l'incolpato - concludersi con l'archiviazione, nel caso di manifesta infondatezza della notizia, o con l'apertura del procedimento susseguente all'approvazione del capo di incolpazione. Ricevuti gli atti relativi all'illecito disciplinare il presidente del consiglio distrettuale di disciplina provvede a iscrivere in un apposito registro riservato il ricevimento stesso.

Il **procedimento disciplinare** è regolato dall'**articolo 59**, che disciplina il dibattimento e la decisione di accertamento della responsabilità disciplinare. Sono qui indicati i principi cui deve essere improntato il procedimento (obblighi di comunicazioni all'incolpato, diritto di accesso ai documenti del fascicolo, termini per le notifiche, presentazione di testimoni, diritto di difesa e di presentazione e interrogazione di testimoni, termini per il deposito della motivazione).

L'**articolo 60** individua i casi e disciplina il procedimento per la possibile **sospensione cautelare del professionista o del praticante** dall'esercizio della professione; la sospensione ad opera del consiglio distrettuale, previa audizione dell'interessato, in ogni caso non può avere durata superiore a un anno e perde efficacia qualora, nel termine di sei mesi dalla sua irrogazione il consiglio distrettuale di disciplina non deliberi la sanzione; la sospensione è ricorribile al CNF entro 20 giorni. L'**articolo 61** disciplina, **nel caso di affermazione di responsabilità** (entro 30 gg. dal deposito della sentenza), **l'impugnazione**, da parte dell'incolpato, delle decisioni disciplinari del consiglio distrettuale innanzi ad apposita sezione disciplinare del CNF; **per ogni decisione**, può ricorrere il consiglio dell'ordine presso cui l'incolpato è iscritto, il procuratore della Repubblica e il procuratore generale del distretto della corte d'appello ove ha sede il consiglio distrettuale di disciplina che ha emesso la decisione. L'**articolo 62** disciplina **l'esecutorietà delle decisioni emesse in sede disciplinare** dal consiglio distrettuale, attribuendo la competenza per l'esecuzione della sentenza al consiglio dell'ordine nel quale è iscritto il professionista incolpato. In caso di radiazione, il professionista può chiedere di essere nuovamente iscritto decorsi cinque anni dall'esecutorietà del provvedimento, ma non oltre un anno successivamente alla scadenza di tale termine. L'**articolo 63** attribuisce al CNF **poteri**

ispettivi per il controllo del regolare funzionamento dei Consigli distrettuali di disciplina. Analoghi poteri ispettivi possono essere esercitati per quanto riguarda i procedimenti in corso presso i consigli dell'ordine di appartenenza per la previsione transitoria (per l'esame di Stato) di cui all'articolo 49.

Delega al Governo e disposizioni finali

I **Titolo VI** (artt. 64-67) contiene una disposizione di **delega al governo** e le **disposizioni transitorie e finali**.

L'**articolo 64** delega il Governo all'emanazione di uno o più decreti legislativi contenenti un **testo unico di riordino delle disposizioni vigenti in materia di professione forense**, secondo alcuni criteri e principi direttivi (accertare la vigenza attuale delle singole norme, indicare quelle abrogate, anche implicitamente, per incompatibilità con successive disposizioni, e quelle che, pur non inserite nel testo unico, restano in vigore; allegare al testo unico l'elenco delle disposizioni, benché non richiamate, che sono comunque abrogate; procedere al coordinamento del testo delle disposizioni vigenti apportando, nei limiti di tale coordinamento, le modificazioni necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della disciplina, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo).

L'**articolo 65** disciplina la **fase transitoria in attesa della piena operatività della riforma**, che si realizzerà successivamente all'entrata in vigore dei regolamenti attuativi. La medesima disposizione disciplina anche la proroga del CNF e dei consigli circondariali in carica e l'emanazione del codice deontologico nel termine di un anno dall'entrata in vigore della legge.

L'**articolo 66** interviene in materia di **previdenza forense**, stabilendo che la disciplina vigente in materia di prescrizione dei contributi previdenziali non si applichi alle contribuzioni dovute alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense.

L'**articolo 67** contiene, infine, la clausola di invarianza finanziaria.

Documenti e risorse web

- Consiglio Nazionale *Forense*, *Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense* [Dossier n. 1/2013](#)

Approfondimento: La riforma delle professioni: dalla legge al regolamento di delegificazione

Riforma degli ordinamenti professionali: i principi ispiratori nel decreto-legge 138/2011

A partire dall'estate 2011, con i provvedimenti d'urgenza legati alla crisi economico-finanziaria, il Governo ha affrontato il tema delle professioni in un'ottica di liberalizzazione e valorizzazione della concorrenza. Già nel gennaio del 2009, infatti, l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* aveva concluso una **indagine conoscitiva** su diversi ordini professionali, rilevando una certa resistenza da parte dei medesimi all'attuazione dei principi concorrenziali in materia di servizi professionali contenuti nella "riforma Bersani" (**decreto-legge 223/2006**, convertito dalla **legge 248/2006**). L'Autorità antitrust in particolare si soffermava sul mancato adeguamento dei codici deontologici a tali principi, sulla questione dell'abolizione dei minimi tariffari, sui temi dell'accesso alle professioni e della formazione dei professionisti, sulla costituzione di società multidisciplinari.

Dopo che con l'**articolo 29 del decreto legge n. 98/2011** il Governo aveva provato a delineare un primo percorso di riforma (in particolare attraverso l'istituzione di un'**Alta Commissione per la formulazione di proposte in materia di liberalizzazione dei servizi** e successiva elaborazione da parte del Governo di progetti da sottoporre alle categorie interessate) è con il **decreto-legge n. 138 del 2011** che il legislatore detta una disciplina che, ispirandosi esplicitamente ai principi di libera concorrenza, delinea il perimetro di una riforma delle professioni regolamentate.

Il **decreto-legge 138/2011**, all'**articolo 3, comma 5**, ha introdotto disposizioni volte a favorire la liberalizzazione del settore delle professioni che, ispirandosi esplicitamente ai principi di libera concorrenza, delincono il perimetro di un percorso di riforma.

In generale si prevede, fermo restando l'esame di Stato per l'accesso alle professioni regolamentate, che gli ordinamenti professionali debbano garantire che l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza, alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, alla differenziazione e pluralità di offerta che garantisca l'effettiva possibilità di scelta degli utenti nell'ambito della più ampia informazione relativamente ai servizi offerti. Gli stessi ordinamenti professionali sono chiamati ad autoriformarsi («su base volontaria»), procedendo alla riduzione e all'accorpamento tra professioni che svolgono attività simili.

L'art. 3, comma 5, più in particolare, dettava una serie di **principi** cui avrebbe dovuto essere ispirata la **riforma degli ordinamenti professionali** (da attuare entro 12 mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge) ovvero:

a) **libertà di accesso alla professione** e, conseguentemente, possibilità per la legge di istituire "numeri chiusi" (ovvero limitazioni territoriali del numero di persone abilitate ad esercitare una certa professione) solo in presenza di ragioni di interesse pubblico (tra le quali in particolare quelle connesse alla tutela della salute); divieto di discriminare in base alla nazionalità o – in caso di esercizio della professione in forma societaria – alla sede della società;

b) obbligo per il professionista di seguire percorsi di **formazione continua permanente**, disciplinati da appositi regolamenti dei consigli nazionali, pena l'incorrere in illeciti disciplinari;

c) **adeguamento del tirocinio** all'esigenza di garantire lo svolgimento effettivo dell'attività formativa ed il suo costante adeguamento alle esigenze di miglior esercizio della professione;

d) la pattuizione del **compenso del professionista** per iscritto al momento del conferimento dell'incarico;

e) **obbligo**, per il professionista, **di stipulare idonea assicurazione** a tutela del cliente, per i rischi professionali e di comunicare a quest'ultimo gli estremi della polizza e il relativo massimale;

f) previsione di **organismi disciplinari** a livello territoriale ed a livello nazionale **separati** dagli organi con **funzioni amministrative**. Divieto di ricoprire contemporaneamente cariche nei consigli disciplinari e nei consigli dell'ordine (incompatibilità). Previsione di una deroga per le professioni sanitarie;

g) libertà di **pubblicità informativa** sulla specializzazione professionale, struttura dello studio e compensi richiesti per le prestazioni.

Il testo originario del **decreto legge n. 138/2011** (anche a seguito della conversione) **non faceva riferimento ad una delegificazione**. La disposizione si limitava a **stabilire un obbligo di riforma degli ordinamenti professionali**, da realizzare nel rispetto di una serie di principi ed entro un termine ordinatorio di 12 mesi. Peraltro, essendo la regolamentazione degli ordini professionali contenuta prevalentemente in atti normativi aventi rango legislativo, l'articolo 3, comma 5, del decreto-legge non era destinato a produrre alcun effetto immediato. Pertanto, **la disposizione presentava un carattere programmatico**, volto a orientare il futuro legislatore.

La legge di stabilità 2012 (L. 183/2012) e la delegificazione

Sul quadro normativo delineato dal **D.L. 138/2011** si è inserito l'art. 10 della **legge di stabilità 2012 (legge 183/2011)** che, novellando l'art. 3 del decreto-legge 138, disponeva che i principi ivi contenuti dovessero orientare il governo nell'opera di **delegificazione degli ordinamenti professionali**.

Il termine ultimo per il completamento della delegificazione - poi realizzata con il **DPR 7 agosto 2012, n. 137** - era stabilito **al 13 agosto 2012** e, dall'entrata in vigore del regolamento governativo di delegificazione - e, **in ogni caso** (vale a dire anche in assenza del regolamento) **dal 13 agosto 2012** - sarebbe intervenuta l'**abrogazione** delle «norme vigenti sugli ordinamenti professionali» in contrasto con i suddetti principi (art. 3, comma 5-*bis*).

La legge di stabilità 2012 aveva previsto che **entro il 31 dicembre 2012** il Governo dovesse altresì provvedere a raccogliere in un **testo unico compilativo** le **disposizioni** aventi forza di legge che **non risultassero abrogate** per effetto dell'entrata in vigore del regolamento di delegificazione, ovvero per lo spirare del termine del 13 agosto 2012 (art. 3, comma 5-*ter*). Il testo unico **non è stato ancora emanato**. L'art. 10 consentiva, inoltre, la costituzione di **società tra professionisti** del sistema ordinistico secondo i modelli societari regolati dai titoli V e VI del libro V del codice civile (sono ammesse, quindi, anche le società di capitali).

Il tema della **compatibilità con il sistema costituzionale** dell'istituto della "delegificazione" in una materia (le professioni) ampiamente disciplinata dal legislatore e di competenza legislativa

concorrente in base all'art. 117, terzo comma, della Costituzione è stato affrontato dalla dottrina e considerato dalle categorie professionali. Di tale dibattito mostra di essere consapevole il Governo che, **nella relazione illustrativa dell'allora schema di regolamento di delegificazione**, affrontava alcune delle principali questioni.

In particolare, le perplessità dei commentatori si sono incentrate sui seguenti aspetti:

- **il rispetto del riparto di competenze delineato dall'art. 117 della Costituzione**

L'articolo 117, terzo comma, della Costituzione inserisce le professioni tra le materie di **legislazione concorrente**. La Corte costituzionale ha riconosciuto che sui profili ordinamentali, che non hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale (da cui la Corte fa derivare la natura concorrente), si giustifica una uniforme regolamentazione sul piano nazionale. Ciò però vale a legittimare una disciplina legislativa statale e non necessariamente un regolamento statale, in quanto l'**articolo 117, sesto comma, della Costituzione**, stabilisce che «La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. **La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia**». La Corte costituzionale, nella sentenza n. 52 del 2010 (e ancor prima nella sentenza n. 200 del 2009) ha affermato che il **sesto comma dell'art. 117 della Costituzione** attribuisce allo Stato la potestà regolamentare – **senza alcuna limitazione connessa alla tipologia dei regolamenti** – nelle materie che la stessa Costituzione attribuisce alla esclusiva potestà legislativa statale. Dunque, il fatto che si tratti di un regolamento di delegificazione non dovrebbe avere alcun rilievo particolare. Su questo punto la **relazione illustrativa** dell'allora schema di regolamento afferma che la disposizione che autorizza la delegificazione va letta nel contesto dell'intero provvedimento d'urgenza che la contiene, volto ad incentivare lo sviluppo economico del Paese attraverso l'affermazione di principi di liberalizzazione e di piena tutela della concorrenza. Vista in quest'ottica, la delegificazione degli ordinamenti professionali andrebbe ascritta alla materia **tutela della concorrenza**, attribuita dalla Costituzione alla **potestà legislativa esclusiva dello Stato**: «*La materia della professioni viene dunque presa in esame, nel più ampio quadro delle attività che costituiscono esplicazione dell'autonomia economica privata, quale settore, la cui liberalizzazione mira indirettamente alla tutela della concorrenza, espressamente rimessa alla legislazione esclusiva dello Stato dalla lettera e) del secondo comma dell'articolo 117 Cost.*».

- **il rispetto delle riserve assolute di legge**

La Costituzione pone una riserva assoluta di legge per la disciplina delle **giurisdizioni**. L'**art. 108 della Costituzione** stabilisce che «le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge» e aggiunge che «la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia». L'art. 111 aggiunge che «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge». In tale ambito, pertanto, la fonte secondaria può intervenire solo se si tratta di un regolamento di stretta esecuzione; tale natura non è propria dei regolamenti di delegificazione. **Il problema rileva** ai fini della delegificazione degli ordinamenti professionali **per quanto concerne la riforma degli organi nazionali competenti a conoscere del procedimento disciplinare** (lettera f) del comma 5). Si ricorda, infatti, che per molte professioni (l'esempio classico è quello della professione forense, ma vale anche per gli architetti, i chimici, i geometri, gli ingegneri e i periti industriali), regolate da leggi anteriori alla Costituzione, la funzione disciplinare è esercitata in **ultima istanza da organi di categoria** (es. il Consiglio nazionale forense) riconosciuti dalla Corte costituzionale come organi aventi **natura giurisdizionale**. La **Corte costituzionale**, con la **sentenza n. 284 del 1986**, ha riconosciuto la natura giurisdizionale delle attribuzioni del Consiglio nazionale dei geometri quando decide sui ricorsi avverso i provvedimenti amministrativi dei collegi provinciali in materia disciplinare e di iscrizione nell'albo. Più in generale, in quella sentenza la Corte ha affermato che «tale natura giuridica è comune, per generale consenso, a tutti gli analoghi Consigli nazionali previsti dalle normative che, anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione, hanno ordinato in enti autonomi

alcune professioni, ossia quelle indicate negli artt. 1 e 18 d.l. lgt. 23 novembre 1944 n. 382 e successive modificazioni. Essa viene desunta principalmente dal fatto che avverso le decisioni dei Consigli, inerenti alle attribuzioni suddette (materia disciplinare e iscrizione all'albo), è direttamente previsto il ricorso per cassazione, il quale nel nostro sistema è diretto al controllo su provvedimenti di natura giurisdizionale (in questo senso è anche la giurisprudenza di questa Corte: cfr. le sentt. nn. 110/1967; 114/1970; 27/1972 e 175/1980). Invece, per gli ordinamenti professionali posteriori alla Costituzione, il legislatore ordinario non ha potuto adottare la medesima disciplina, a causa del divieto, posto dall'art. 102 della Carta fondamentale, di istituire nuove giurisdizioni, non solo straordinarie, ma anche speciali: sicché ha previsto l'impugnazione dei relativi provvedimenti con le forme dell'ordinario processo civile (tribunale, corte di appello, cassazione), pure se talvolta con qualche deviazione dal modello tradizionale». Nella **relazione illustrativa** dello schema di regolamento di delegificazione il Governo si era mostrato pienamente consapevole di questo limite della norma di autorizzazione alla delegificazione che, imponendo la separazione tra funzione disciplinare e funzione di amministrazione degli ordini professionali, si rivolge in modo del tutto indifferenziato ad ogni consiglio locale e nazionale di ciascuna professione considerata, escludendo le sole professioni sanitarie. La relazione ribadiva, infatti, che – in tema di giurisdizione - siamo in presenza di una riserva assoluta di legge, «con la conseguenza che non può ritenersi che la previsione di legge abbia abilitato il Governo a regolamentare anche le funzioni giurisdizionali dei Consigli dell'ordine nazionali, dovendosi concludere che il regolamento sia sprovvisto, a riguardo, di ogni potestà d'intervento. Corollario di tale assunto è che **la lettera f)** dell'articolo 3, comma 5, del **decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, può riferirsi in effetti ai soli procedimenti disciplinari rimessi alla competenza di consigli che decidono in via amministrativa** (come nel caso dei commercialisti ed esperti contabili)».

La **legge 183/2011** ha, poi, dettato (**art. 10, commi 3-10**) specifiche disposizioni sulle **società tra professionisti** (poi **integrate dal D.L. 1/2012, v. ultra**). L'art. 10 esplicitamente prevedendo che società tra professionisti potessero essere costituite sulla base dei modelli societari previsti dai titoli V e VI del libro V del codice civile (così ammettendo anche le **società di capitali**), ha stabilito:

- l'esercizio in via esclusiva dell'attività professionale da parte dei soci;
- che possono assumere la qualifica di socio soltanto i professionisti iscritti ad ordini, albi o collegi, nonché i cittadini di Stati membri dell'UE in possesso del titolo di studio abilitante all'esercizio della professione; sono peraltro **ammessi soci non professionisti** per lo svolgimento di prestazioni tecniche ovvero per **finalità di investimento**;
- definizione di modalità tali da garantire che **la singola prestazione professionale sarà eseguita dai soci in possesso dei requisiti** e che l'utente possa scegliere all'interno della società il professionista che dovrà seguirlo o, in mancanza di scelta, riceva preventiva comunicazione scritta del nominativo del professionista;
- definizione di modalità che garantiscano che il socio radiato dal proprio ordine professionale sia anche escluso dalla società;
- la **denominazione sociale** debba comunque contenere l'indicazione di società tra professionisti;
- il professionista socio **può partecipare ad una sola società tra professionisti** e deve osservare il codice deontologico del proprio ordine; la società è soggetta al regime disciplinare dell'ordine al quale risulta iscritta;
- la società tra professionisti può essere anche di **natura multidisciplinare** (ovvero essere costituita per l'esercizio di più attività professionali).

La legge rimetteva ad un **regolamento ministeriale**, da approvare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di stabilità (e dunque entro il 1° luglio 2012, ma non ancora adottato), la disciplina relativa all'esecuzione dell'incarico conferito alla società da parte di soci in possesso dei requisiti, alla scelta del professionista da parte dell'utente,

all'incompatibilità e al rispetto del regime disciplinare dell'ordine (e dunque presumibilmente la definizione di modalità di iscrizione delle società tra professionisti agli ordini professionali). Infine, l'articolo 10 faceva salvi i diversi modelli societari e associativi vigenti **abrogando** proprio **la legge n. 1815 del 1939** sulle associazioni professionali.

Il decreto legge 1/2012 (cd. decreto liberalizzazioni)

Prima dell'adozione del regolamento di delegificazione, il Governo era intervenuto nel settore delle professioni con il **decreto-legge 1/2012** (cd. decreto liberalizzazioni) che agli articoli 9 e 9-bis ha introdotto disposizioni in materia di tariffe, di tirocinio e di società tra professionisti.

○ **Abrogazione del sistema tariffario**

L'**articolo 9**, comma 1, del DL **abroga le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico**. Le professioni interessate, in quanto aventi un ordine o un collegio e un albo professionale, sono le seguenti: agenti di cambio (il Testo Unico finanziario **D.Lgs. 58/1998** ha disposto lo scioglimento degli ordini professionali degli agenti di cambio, ad esclusione di quelli di Roma e Milano, e la cessazione dal ruolo al compimento del settantesimo anno di età); agronomi e dottori forestali; agrotecnici e agrotecnici laureati; architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori; assistenti sociali; attuari; avvocati; biologi; chimici; consulenti del lavoro; dottori commercialisti ed esperti contabili; farmacisti; geologi; geometri e geometri laureati; giornalisti; infermieri; ingegneri; medici chirurghi e odontoiatri; medici veterinari; notai; ostetriche; periti agrari e periti agrari laureati; periti industriali e periti industriali laureati; psicologi; revisori contabili; spedizionieri doganali; tecnici sanitari di radiologia medica; tecnologi alimentari.

Si ricorda che il tema delle tariffe era stato affrontato dall'**art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006**, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, *c.d. decreto Bersani*, che aveva disposto l'abrogazione delle disposizioni che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Ha inoltre soppresso il divieto del patto di quota-lite (il patto concluso dagli avvocati con i loro clienti che stabiliscono i compensi professionali) ed ha fatto salve le tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti. Ha in fine confermato che il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale. Il medesimo art. 2 del decreto-legge n. 223 – con riferimento al complessivo tema delle professioni - ha inoltre abrogato: il divieto, anche parziale, di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni; il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti, fermo restando che l'oggetto sociale relativo all'attività libero-professionale deve essere esclusivo, che il medesimo professionista non può partecipare a più di una società e che la specifica prestazione deve essere resa da uno o più soci professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità. Il decreto-legge ha inoltre disposto l'adeguamento delle disposizioni deontologiche e pattizie e dei codici di autodisciplina, le cui norme sono altrimenti nulle. Sulle tariffe è poi intervenuto il citato **decreto-legge n. 138 del 2011** (poi modificato sul punto dall'**art. 10, comma 12, della legge n. 183 del 2011**), che aveva previsto che il compenso spettante al professionista dovesse essere obbligatoriamente pattuito per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista è tenuto, nel rispetto del principio di trasparenza, a rendere noto al cliente il livello della complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del

conferimento alla conclusione dell'incarico. In caso di mancata determinazione consensuale del compenso, quando il committente è un ente pubblico, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi, ovvero nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse dei terzi si doveva far ricorso alle tariffe professionali stabilite con decreto dal Ministro della Giustizia. L'**art. 10, comma 12, della legge n. 183 del 2011** ha espunto dal testo del decreto-legge 138 il richiamo alle tariffe professionali quale elemento di riferimento per la determinazione del compenso spettante al professionista pattuito per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale. Ha inoltre espunto la disposizione che ammetteva la pattuizione dei compensi anche in deroga alle tariffe. Il tema delle tariffe è stato affrontato a più riprese anche dalla **Corte di giustizia dell'Unione europea**. In particolare è stato affrontato di recente dalla sentenza del 29 marzo 2011 (causa C-565/08), in ordine alle disposizioni che impongono agli avvocati l'obbligo di rispettare tariffe massime. Secondo la Commissione, la Repubblica italiana sarebbe venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 43 CE e 49 CE. Secondo la Corte di giustizia, "la Commissione non è riuscita a dimostrare che la normativa in discussione è concepita in modo da pregiudicare l'accesso, in condizioni di concorrenza normali ed efficaci, al mercato italiano dei servizi di cui trattasi. Va rilevato, al riguardo, che la normativa italiana sugli onorari è caratterizzata da una flessibilità che sembra permettere un corretto compenso per qualsiasi tipo di prestazione fornita dagli avvocati. Così, è possibile aumentare gli onorari fino al doppio delle tariffe massime altrimenti applicabili, per cause di particolare importanza, complessità o difficoltà, o fino al quadruplo di dette tariffe per quelle che rivestono una straordinaria importanza, o anche oltre in caso di sproporzione manifesta, alla luce delle circostanze nel caso di specie, tra le prestazioni dell'avvocato e le tariffe massime previste. In diverse situazioni, inoltre, è consentito agli avvocati concludere un accordo speciale con il loro cliente al fine di fissare l'importo degli onorari". In precedenza, i limiti alle tariffe per i compensi degli avvocati erano già stati esaminati dalla Corte di giustizia. Nella causa C-35/99 (Arduino), la Corte aveva dichiarato il 19 febbraio 2002 che le norme del Trattato CE non ostavano a che uno Stato membro adottasse una misura legislativa o regolamentare che approvasse, in base ad un progetto stabilito da un ordinamento professionale di avvocati, una tariffa che fissa minimi e massimi per gli onorari dei membri della professione. A conclusioni analoghe era giunta anche la sentenza della Corte di Giustizia sulle cause riunite C-94/04 (Cipolla) e C-202/04 (Capoparte e Macrino). Invece, con riguardo ad una tariffa italiana obbligatoria per tutti gli spedizionieri doganali, la Corte aveva considerato la normativa italiana che imponeva ad un'organizzazione professionale l'adozione di detta tariffa in contrasto con il diritto comunitario, poiché si trattava di una decisione di associazione di imprese e non di una misura statale (causa C-35/96).

Il **comma 2** dell'art. 9 prevede che, nel caso di **liquidazione da parte di un organo giurisdizionale**, il compenso del professionista è determinato con riferimento a **parametri stabiliti con decreto del ministro vigilante** (v. il D.M. 140/2012). Il D.L. demanda ad un decreto del Ministro della giustizia il compito di stabilire parametri per oneri e contribuzioni alle casse professionali e agli archivi precedentemente basati sulle tariffe (in attuazione, vedi il D.M. 265/2012). Il decreto deve salvaguardare l'equilibrio finanziario, anche di lungo periodo, delle casse previdenziali professionali.

Il **comma 3** reca una **norma transitoria** relativa alle tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 1, che continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, sino all'entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centovesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

Il **comma 4** stabilisce che il **compenso per le prestazioni professionali è pattuito**, nelle forme previste dall'ordinamento, **al momento del conferimento dell'incarico professionale**. Il professionista deve rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico e deve altresì indicare i dati della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale. In ogni caso, la

misura del compenso è previamente resa nota al cliente con un preventivo di massima, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi. Al tirocinante è riconosciuto un rimborso spese forfettariamente concordato dopo i primi sei mesi di tirocinio.

Il **comma 5** prevede l'**abrogazione** delle **disposizioni vigenti che rinviano alle tariffe** a loro volta abrogate per la determinazione del compenso del professionista.

Il **comma 7** reca alcune **abrogazioni** di coordinamento relative al **comma 5 dell'articolo 3 del decreto-legge 138 del 2011**, in particolare, inserendo un richiamo espresso alla riduzione e all'accorpamento, su base volontaria, fra professioni che svolgono attività similari.

○ **Disciplina del tirocinio**

L'**art. 9, comma 6, del D.L. 1/2012** prevede che la **durata del tirocinio** previsto per l'accesso alle professioni regolamentate **non potrà essere superiore a diciotto mesi** e per i primi sei mesi potrà essere svolto, in presenza di un'apposita convenzione quadro, in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea di primo livello o della laurea magistrale o specialistica. Analoghe convenzioni possono essere stipulate per lo svolgimento del tirocinio presso pubbliche amministrazioni, all'esito del corso di laurea. Per le professioni sanitarie resta, invece, confermata la normativa vigente.

○ **Società tra professionisti**

La **legge 27/2012**, di conversione del **decreto-legge 1/2012**, ha **novellato la disciplina sulla società tra professionisti** introdotta dalla **legge 183/2011**, prevedendo (**articolo 9-bis**):

- che se la società tra professionisti assume la forma **cooperativa**, la società deve essere costituita da un numero di soci non inferiore a **tre (lett. a)**);
- che in ogni caso i **soci professionisti** per numero e partecipazione al capitale sociale **devono avere la maggioranza dei 2/3 nelle deliberazioni**;
- che il venir meno di tale requisito (senza che si ripristinino le condizioni precedenti entro 6 mesi) rappresenta causa di scioglimento della società con obbligo per i consigli dell'ordine (o collegi) di cancellare la società dall'albo (**lett. b**));
- che la società deve prevedere nell'atto costitutivo la stipula di una **polizza di assicurazione** per la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile per i danni causati ai clienti dai singoli soci professionisti nell'esercizio dell'attività professionale (**lett. c**));
- che il socio professionista può opporre agli altri soci il **segreto professionale** per le attività a lui affidate (**lett. d**));
- che **sono fatti salvi i diversi modelli societari** già previsti dall'ordinamento e **le associazioni professionali (lett. e)**.

Come soprariocordato, la disciplina delle associazioni professionali era contenuta nella **legge n. 1815 del 1939**, abrogata dalla citata legge di stabilità (articolo 10, comma 11).

Approfondimento: Professioni non regolamentate

E' stata pubblicata sulla G.U. del 26 gennaio 2013 la [legge 4/2013](#) che reca la disciplina le professioni non regolamentate. Il provvedimento è stato approvato in via definitiva dalla Commissione Attività Produttive della Camera in sede legislativa, nella seduta del 19 dicembre 2012.

Accanto alle professioni “ordinistiche” (o “protette”) si sono sviluppate, anche nel nostro Paese e con intensità crescente nel corso degli ultimi anni, numerose professioni che non hanno ottenuto il riconoscimento legislativo e che nella quasi totalità dei casi hanno dato vita ad autonome associazioni professionali rappresentative di tipo privatistico. Si tratta delle cosiddette professioni non regolamentate o “non protette”, diffuse in particolare nel settore dei servizi, che non necessitano di alcuna iscrizione ad un ordine o ad collegio professionale per poter essere esercitate.

Numerose tipologie di professioni non regolamentate si ritrovano in settori come le arti, le scienze, i servizi alle imprese e la cura alla persona: gli amministratori di condomini, gli animatori, i fisioterapisti, i musicoterapeuti, i bibliotecari, gli statistici, gli esperti in medicine integrate, i pubblicitari, i consulenti fiscali, ecc.

Ad inizio legislatura la **Camera ha avviato l'esame di una serie di proposte di legge**, tutte d'iniziativa parlamentare (A.C. **3** e abb.), volte ad una complessiva riforma dell'ordinamento sia delle “professioni regolamentate” sia delle “professioni non regolamentate”.

In una prima fase dell'*iter*, i due aspetti sono stati trattati congiuntamente; successivamente, le Commissioni competenti (giustizia e attività produttive) hanno deciso di separare i procedimenti legislativi relativi alla riforma delle professioni regolamentate (cfr. **Professioni regolamentate**) e di quelle non regolamentate (**seduta del 23 giugno 2010**).

La Commissione X della Camera dei Deputati ha elaborato, sulla base delle proposte di legge A.C.**1934** e abb., un testo unificato recante una disciplina delle professioni non organizzate in ordini o collegi. Tale testo, uscito dalla Camera dei Deputati, è stato poi **modificato dal Senato** della Repubblica (che ha **escluso** dall'ambito di applicazione **le professioni sanitarie**), e poi definitivamente approvato dalla X Commissione della Camera in sede legislativa nella **seduta del 19 dicembre 2012**.

La scelta della forma societaria in cui esercitare la propria professione è lasciata al professionista, riconoscendo l'esercizio di questa sia in forma individuale, che associata o societaria o nella forma di lavoro dipendente.

I professionisti possono costituire **associazioni professionali**, con il fine di valorizzare le competenze degli associati, garantire il rispetto di regole deontologiche, favorendo la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza. Tali associazioni hanno natura privatistica, sono fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva. Esse promuovono la formazione permanente dei propri iscritti, adottano un codice di condotta, vigilano sulla condotta professionale degli associati, definiscono le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice e promuovono forme di garanzia a tutela dell'utente, tra cui l'attivazione di uno sportello di riferimento per il cittadino consumatore.

Le associazioni possono costituire **forme aggregative**, che rappresentano le associazioni aderenti e agiscono in piena indipendenza ed imparzialità. Le forme aggregative hanno

funzioni di promozione e qualificazione delle attività professionali che rappresentano, nonché di divulgazione delle informazioni e delle conoscenze ad esse connesse e di rappresentanza delle istanze comuni nelle sedi politiche e istituzionali. Su mandato delle singole associazioni, esse possono controllare l'operato delle medesime associazioni, ai fini della verifica del rispetto e della congruità degli standard professionali e qualitativi dell'esercizio dell'attività e dei codici di condotta definiti dalle stesse associazioni.

Le associazioni professionali possono rilasciare ai propri iscritti delle **attestazioni** su molteplici aspetti (regolare iscrizione del professionista, requisiti e standard qualitativi, possesso della polizza assicurativa, ...) previa le necessarie verifiche, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, al fine di tutelare i consumatori e di garantire la trasparenza del mercato dei servizi professionali. Tali attestazioni non rappresentano tuttavia requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale. Per i settori di competenza, le medesime associazioni possono promuovere la costituzione di organismi di certificazione della conformità a norme tecniche UNI, accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento (ACCREDIA), che possono rilasciare, su richiesta del singolo professionista anche non iscritto ad alcuna associazione, il certificato di conformità alla norma tecnica UNI definita per la singola professione.

Il provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Dossier pubblicati

- [Professioni non regolamentate - A.A.C. 1934, 2077, 3131, 3488, 3917-A - Elementi per l'esame in Assemblea](#)
- [Disposizioni in materia di professioni non organizzate - AA.CC. 1934-2077-3131-3488-3917-B - Elementi per l'istruttoria legislativa](#)

Sicurezza sui luoghi di lavoro

In attuazione della legge 123/2007, che aveva conferito (nella XV Legislatura) un'ampia delega per la riforma del sistema di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, il Governo è intervenuto con il decreto legislativo 81/2008 (successivamente modificato dal decreto "correttivo" 106/2009), con il quale la materia, per molti aspetti attuativa di norme comunitarie, ha trovato una compiuta sistemazione.

Il quadro normativo in materia di sicurezza sul lavoro, definito nelle sue linee essenziali nella prima parte degli anni Novanta (con il **decreto legislativo 626/1994**) e caratterizzato dalla crescente integrazione tra diritto interno e disciplina di origine comunitaria, ha conosciuto un progressivo ampliamento e assestamento nel corso degli ultimi anni.

L'esigenza di riformare e razionalizzare la normativa relativa alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, oltre che all'esigenza di tradurre nell'ordinamento interno un quadro comunitario in continua evoluzione, trae spinta dal crescente allarme sociale generato dal fenomeno degli infortuni sul lavoro.

Nella XV Legislatura tale esigenza ha condotto all'emanazione della **legge 123/2007**, che ha conferito un'ampia delega al Governo per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

In attuazione della delega è stato emanato il **decreto legislativo 81/2008**, il quale, (abrogando contestualmente il **decreto legislativo 626/1994**) contiene la disciplina-quadro in materia, all'interno della quale sono rifluite anche norme contenute in provvedimenti riferiti a rischi connessi a particolari lavorazioni, adottati in attuazione di specifiche direttive comunitarie. Tale provvedimento, pur non assumendo formalmente la natura di "testo unico", in sostanza ha operato il riassetto e la riforma della disciplina vigente in materia.

Il provvedimento ha in primo luogo introdotto un sistema di prevenzione e sicurezza a livello aziendale, basato sulla partecipazione attiva, con ruoli e responsabilità diverse, di una serie di soggetti chiamati a collaborare con l'obiettivo comune di pervenire alla definizione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre.

Per quanto concerne gli elementi di maggiore novità, si segnalano:

- il monitoraggio dei rischi e l'attuazione di azioni volte alla loro riduzione;
- gli interventi sugli impianti, sui metodi di lavorazione e sulle materie prime (o, comunque, sulle materie da lavorare);
- la protezione individuale o collettiva dei lavoratori;
- le procedure di informazione, formazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori alla gestione della sicurezza;
- l'apparato sanzionatorio, con la rimodulazione degli obblighi (e delle conseguenti sanzioni, in caso di violazioni) dei diversi soggetti del sistema aziendale, sulla base delle responsabilità e dell'effettività dei compiti svolti da ciascuno.

In attuazione della medesima legge di delega è stato successivamente emanato il **decreto legislativo 106/2009**, correttivo del **decreto legislativo 81/2008**. L'intervento si è reso necessario a seguito delle segnalazioni di criticità emerse nei primi mesi di applicazione del **decreto legislativo 81/2008**. Tra le nuove disposizioni introdotte dal legislatore delegato si segnalano, in particolare:

- la modifica della disciplina relativa all'appalto;
- una complessiva riforma dell'apparato sanzionatorio, superando un approccio

eccessivamente formalistico-burocratico non sempre coerente con valutazioni sostanziali delle violazioni;

- la modifica delle disposizioni concernenti la sospensione dell'attività imprenditoriale in seguito a violazioni nell'impiego di personale;
- il potenziamento del ruolo degli organismi paritetici.

Gli stretti legami esistenti tra lavoro nero e sicurezza del lavoro sono ampiamente emersi nel corso dell' **indagine conoscitiva** svolta dalla XI Commissione (Lavoro) della Camera (tra il 2009 e il 2010) su lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera.

Una volta portata a compimento la sistemazione del quadro normativo attraverso i decreti delegati, il legislatore è tornato sulla materia della sicurezza sui luoghi di lavoro con misure circoscritte, riguardanti profili specifici.

Con una **modifica al Codice degli appalti, l'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 70/2011**, al fine di combattere la pratica dei ribassi d'asta realizzati attraverso un abbassamento dei livelli di sicurezza, ha sancito che l'offerta migliore nelle gare d'appalto venga determinata al netto delle spese relative al costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore e delle misure di adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; viene precisato, poi, che gravi violazioni della normativa in materia di sicurezza (come l'impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro) comportano l'esclusione dalle gare di appalto delle imprese responsabili.

Al fine di **ridurre il carico burocratico per le imprese di minori dimensioni, l'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 57/2012**, ha previsto la possibilità (fino al 31 maggio 2013) per i datori di lavoro che occupino fino a 10 lavoratori, di effettuare la valutazione dei rischi sulla base di procedure semplificate (autocertificazione).

La **legge 177/2012** ha introdotto norme volte a prevenire i rischi derivanti dal rinvenimento di **ordigni bellici inesplosi** nei cantieri interessati da attività di scavo, istituendo un albo delle imprese (in possesso di specifici requisiti) autorizzate ad eseguire le attività di bonifica degli ordigni.

Risulta solo parzialmente compiuto, invece, il processo di attuazione del **decreto legislativo 81/2008** nella parte (articolo 3, comma 2) in cui, per taluni settori (Forze armate e di Polizia, Vigili del fuoco, strutture giudiziarie e penitenziarie, scuole), ha escluso l'applicazione della normativa generale, rimandando a provvedimenti specifici (da adottare entro termini definiti, peraltro ripetutamente prorogati) volti a consentire l'adattamento della disciplina alle esigenze connesse ai particolari servizi espletati e alle peculiarità organizzative dei diversi settori.

Infine, per quanto riguarda la razionalizzazione degli enti pubblici operanti nel settore della sicurezza si ricorda che l'**articolo 7, comma 1, del D.L. 78/2010**, ha disposto la soppressione di ISPESL e IPSEMA e l'attribuzione delle relative funzioni all'INAIL (prefigurando la nascita di un Polo della salute e della sicurezza sul lavoro).

Approfondimenti

- [Indagine conoscitiva su lavoro nero e caporalato](#)
- [Tutela contro gli infortuni e le malattie professionali - Quadro normativo](#)
- [Tutela della salute e della sicurezza sul lavoro - Quadro normativo](#)

Documenti e risorse web

- [INAIL - Rapporto 2011 \(stralcio sugli infortuni sul lavoro\)](#)
- [INAIL - Rapporto 2011 \(stralcio sulle malattie professionali\)](#)
- [INAIL - Rapporto 2011 \(stralcio sul quadro europeo\)](#)
- [INAIL - dati sugli infortuni sul lavoro e malattie professionali \(aggiornati al 31 ottobre 2012\)](#)

Approfondimento: Indagine conoscitiva su lavoro nero e caporalato

Nel corso della XVI Legislatura la XI Commissione ha svolto una indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro, quali lavoro nero, caporalato e sfruttamento di manodopera straniera. Nel corso delle audizioni, svolte nel periodo compreso tra settembre 2009 e maggio 2010, sono intervenuti rappresentanti delle parti sociali (Confindustria e organizzazioni sindacali, quali CGIL, CISL, UIL e UGL), delle associazioni di categoria dei settori maggiormente coinvolti (ANCE, Coldiretti, Confagricoltura e CIA), di operatori del mercato del lavoro (Consiglio nazionale consulenti del lavoro), di enti previdenziali e assistenziali (INAIL e IPSEMA), di istituzioni, anche pubbliche, e centri di studio, ricerca e statistica (ISTAT, Censis ed Eurispes), di associazioni che agiscono nel settore del volontariato (CARITAS e Medici senza frontiere), nonché del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Il ciclo di audizioni si è concluso, nella seduta del 29 aprile 2010, con l'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi.

Il **documento conclusivo** dell'indagine (approvato il 26 maggio 2010 con il voto favorevole dei gruppi di opposizione e l'astensione della Lega nord, che ha espresso riserve in merito alle proposte riguardanti il ruolo della manodopera straniera e vari profili connessi ai fenomeni migratori) sottolinea che occorre rifuggire dalla tentazione di fornire ricostruzioni astratte, avulse dai contesti sociali ed economici del Paese, che sono fortemente differenziati a seconda della zona geografica presa a riferimento. Il lavoro nero sembra infatti presentare caratteristiche più strutturali nel Mezzogiorno, mentre appare più legato a forme di evasione ed elusione fiscale nel Nord d'Italia. In linea generale, pertanto, occorre muoversi con un approccio integrato, che preveda la collaborazione e la concertazione di diversi soggetti istituzionali e non, nonché la messa in campo di vari interventi di natura economica, culturale, politica, repressiva, preventiva, fiscale e di regolazione dei flussi migratori, che sappiano coesistere nell'ambito di un progetto di azioni coerenti e coordinate tra di loro, capaci di orientare le azioni pubbliche nel nuovo contesto internazionale caratterizzato dalla liberalizzazione dei servizi e dalla libera circolazione delle persone.

Per quanto concerne, in primo luogo, i profili connessi alle politiche migratorie, preso atto della rilevanza strategica assunta dalla manodopera straniera nel nostro attuale sistema economico e produttivo (a causa di evidenti ragioni demografiche e culturali che hanno condotto i giovani italiani ad abbandonare talune forme di impiego, ritenute non più qualificate e remunerative), il documento evidenzia la necessità di semplificare le procedure per il rilascio del permesso di soggiorno a favore degli stranieri regolarmente presenti sul territorio, estendere il periodo di soggiorno per ricerca di lavoro (oggi limitato a 6 mesi) e sburocratizzare la normativa sul rinnovo dei permessi stagionali.

Partendo dalla constatazione che il lavoro nero costituisce un elemento di alterazione della competizione tra imprese, occorre poi introdurre strumenti volti a premiare i comportamenti imprenditoriali virtuosi e a sanzionare pesantemente i trasgressori, avendo peraltro cura di discernere tra violazioni sostanziali e violazioni meramente formali.

Appare necessario, poi, promuovere lo sviluppo di enti bilaterali capaci di svolgere attività di collocamento, di formazione e di promozione della salute dei lavoratori, che operino in sussidiarietà rispetto alle funzioni pubbliche, al fine di garantire una forma preventiva di controllo sociale del territorio e di intervenire sulle dinamiche socio-economiche che preludono a fenomeni distorsivi del mercato del lavoro.

Sul versante dei controlli è indispensabile rafforzare e coordinare l'attività ispettiva.

Per quanto concerne il fenomeno del caporalato occorre riflettere sull'opportunità di introdurre norme volte a far valere la responsabilità civilistica degli amministratori di fatto e ad assicurare protezione sociale ai lavoratori che denunciano gli sfruttatori (prevedendo a loro favore il rilascio del permesso di soggiorno); inoltre, occorre monitorare attentamente gli

"pseudo" appalti di servizi (che spesso nascondono una fraudolenta fornitura di manodopera) e alleggerire il carico burocratico in capo alle agenzie di somministrazione, al fine di creare un mercato più concorrenziale. Va attentamente valutata, inoltre, l'introduzione di nuove fattispecie penali volte a sanzionare più duramente lo sfruttamento di manodopera.

Infine, l'indagine ha evidenziato l'esigenza di fronteggiare con mezzi adeguati anche il recente fenomeno del "lavoro in bianco", che si sostanzia in un abuso delle tutele da parte di soggetti che usufruiscono di prestazioni previdenziali o di integrazione del reddito pur non avendone titolo.

Si fa presente, infine, che il lavoro nero e il caporalato, con specifico riferimento al settore agricolo, figurano anche tra i temi di una più ampia indagine conoscitiva, svolta dalla XIII Commissione (Agricoltura) sui fenomeni di illegalità che incidono sul funzionamento e lo sviluppo del sistema agroalimentare.

Approfondimento: Tutela contro gli infortuni e le malattie professionali - Quadro normativo

La tutela assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali, la cui istituzione risale al 1889, è una forma di assicurazione obbligatoria a favore dei lavoratori prevista dalla Costituzione (articolo 38, comma 2) e disciplinata da un apposito Testo Unico, approvato con il **D.P.R. 1124/1965** (T.U. delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), modificato successivamente dal **D.Lgs. 38/2000**, provvedimento emanato in base alla delega di cui all'**articolo 55, comma 1, della L. 144/1999**, che ha operato un'ampia riforma del sistema assicurativo previgente.

L'assicurazione ha la funzione di garantire una protezione sanitaria ed economica ai lavoratori infortunati o colpiti da malattie professionali, nonché di fornire assistenza economica ai superstiti del lavoratore deceduto. Il costo dell'assicurazione grava esclusivamente sul datore di lavoro mediante il pagamento di appositi premi.

Il rapporto assicurativo intercorre tra i seguenti soggetti:

- **l'assicuratore, la cui funzione è svolta per legge in regime di monopolio dall'INAIL** (Istituto per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), eccetto che per limitate categorie di lavoratori assicurate presso altri istituti;
- **gli assicuranti, ovvero i datori di lavoro;**
- **gli assicurati, ovvero i lavoratori.**

Le attività soggette ad assicurazione possono essere divise in due principali categorie:

- attività che comportano l'uso di macchine e/o attrezzature mosse non direttamente dalla persona che le adopera, particolari macchinari, impianti elettrici o tecnici, attività in laboratori o ambienti organizzati per lavori, opifici;
- attività, dettagliatamente individuate dalla legge, intrinsecamente ed oggettivamente pericolose e protette indipendentemente dall'uso di macchinari, attrezzature, impianti (a titolo esemplificativo, rientrano in tali settore le attività edili, di scavo a cielo aperto o in sotterraneo, di produzione di sostanze o prodotti esplosivi o infiammabili).

Sono soggetti all'obbligo dell'assicurazione INAIL i datori di lavoro che, nell'esercizio delle attività in precedenza richiamate, occupano persone soggette alla tutela obbligatoria. Datore di lavoro può essere pertanto una persona fisica o una persona giuridica, ente sia privato sia pubblico, compreso lo Stato e gli enti locali.

Sono inoltre considerati datori di lavoro le società cooperative o anche altre società costituite totalmente o in parte da prestatori d'opera, le compagnie portuali nei confronti dei propri iscritti, gli armatori di navi e propri equiparati, le società concessionarie dei servizi radiotelegrafici di bordo, le scuole o gli istituti di istruzione, le case di cura, gli istituti e stabilimenti di prevenzione e di pena, gli appaltatori e concessionari di lavori, gli esercenti dei cosiddetti lavori in economia.

L'**articolo 4 del D.P.R. 1124/1965**, in via generale, dispone che siano obbligatoriamente assicurati coloro che, in modo permanente o avventizio, prestano alle dipendenze e sotto la direzione altrui opera manuale retribuita; sono espressamente inclusi tra gli assicurati anche i lavoratori che, pur in assenza di subordinazione e talvolta anche di vera e propria retribuzione, per la loro posizione sociale sono considerati meritevoli di tutela (a titolo esemplificativo: artigiani, familiari che lavorino alle dipendenze di un datore di lavoro, partecipanti all'impresa familiare, gli associati in partecipazione che svolgono attività manuale, ecc.).

Non sono assicurati presso l'INAIL:

- i dirigenti e gli impiegati agricoli, ai quali provvede l'ENPAIA (Ente di previdenza ed assistenza integrativa degli impiegati e dei dirigenti dell'agricoltura);
- gli addetti alla navigazione marittima ed alla pesca marittima e i radiotelegrafisti di bordo non assunti direttamente dall'armatore: tali soggetti sono iscritti obbligatoriamente all'IPSEMA (Istituto di previdenza per il settore marittimo, soppresso dall'**articolo 7, comma 1, del D.L. 78/2010** e le cui funzioni sono state trasferite all'INAIL);
- i detenuti addetti ai lavori condotti direttamente dallo Stato;
- i giornalisti per i quali l'istituto assicuratore è in via esclusiva l'INPGI (Istituto di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola");
- i praticanti presso studi professionali, che operano a titolo gratuito.

Obblighi del datore di lavoro

In primo luogo, il datore di lavoro è tenuto, contestualmente all'inizio dell'attività, a presentare all'INAIL la **denuncia dei lavori** che intende svolgere. Nel caso in cui ciò non fosse possibile a causa della natura dei lavori o per necessità legate all'inizio dell'attività, il datore di lavoro deve provvedere entro i 5 giorni successivi all'inizio dei lavori.

Contestualmente all'instaurazione del rapporto di lavoro o alla sua cessazione, il datore di lavoro deve comunicare all'INAIL il **codice fiscale dei lavoratori assunti o cessati dal servizio**.

Inoltre, il datore di lavoro deve far vidimare il libro matricola e il libro paga.

Nello svolgimento del rapporto di lavoro, inoltre, il datore di lavoro è tenuto:

- **al calcolo e al pagamento del premio assicurativo.**

Si ricorda che il premio assicurativo si calcola applicando alle retribuzioni imponibili corrisposte ai lavoratori uno specifico tasso. Sul premio, inoltre, è dovuta un'addizionale pari all'1 per cento.

Nell'ambito della complessiva "gestione industria" di cui al **Titolo I del D.P.R. 1124/1965**, i datori di lavoro sono inquadrati, ai fini tariffari, in una delle seguenti quattro gestioni separate a seconda dell'attività produttiva esercitata (possono coesistere inquadramenti plurimi):

a) industria, per le attività: manifatturiere, estrattive, impiantistiche; di produzione e distribuzione dell'energia, gas e acqua; dell'edilizia; dei trasporti e comunicazioni; della pesca; dello spettacolo; per le relative attività ausiliarie;

- b) artigiano, per le attività di cui alla relativa legge-quadro (**L. 443/1985**);
- c) terziario, per le attività: commerciali, ivi comprese quelle turistiche; di produzione, intermediazione e prestazione di servizi anche finanziari; per le attività professionali ed artistiche; per le relative attività ausiliarie;
- d) altre attività, per le attività non rientranti tra quelle di cui alle precedenti tre lettere: a titolo esemplificativo vengono indicate le attività svolte dagli enti pubblici, compresi lo Stato e gli enti locali, e quelle di cui all'**art. 49, comma 1, lettera e), della L. 88/1989**, cioè le attività bancarie e di credito, assicurative, esattoriali, e relative ai servizi tributari appaltati;

- **alla comunicazione all'INAIL delle variazioni intervenute nel rapporto assicurativo che comportano modifiche del premio.**

Il datore di lavoro, entro 30 giorni dal loro verificarsi, deve comunicare all'INAIL notizie sulle variazioni (totali o parziali) riguardanti lo scorporo o la cessazione di una o più lavorazioni, l'estensione e natura del rischio, il domicilio e residenza del titolare della sede e del rappresentante legale dell'azienda, il monte retributivo per effetto di consistenti incrementi o riduzioni di organico;

- **alla denuncia di nuove attività lavorative;**
- **alla denuncia di infortuni sul lavoro e malattie professionali**, che comporta conseguentemente l'obbligo di integrazione del trattamento economico e di anticipazione, per conto dell'INAIL, delle previste indennità;
- **alla registrazione sul libro paga delle retribuzioni imponibili per il calcolo dei premi assicurativi** entro tre giorni dalla scadenza del termine per il pagamento delle medesime retribuzioni;

Il datore di lavoro è inoltre tenuto alla comunicazione all'INAIL delle generalità, le qualifiche e il codice fiscale dei lavoratori assicurati il cui rapporto di lavoro sia cessato od iniziato nel precedente periodo assicurativo.

Il datore di lavoro è obbligato, infine, a consentire all'INAIL l'accertamento diretto in azienda tramite ispezioni.

Eventi tutelati

Gli eventi tutelati sono l'infortunio sul lavoro e la malattia professionale.

L'**infortunio sul lavoro** è definito come l'evento avvenuto per causa violenta e in occasione di lavoro, da cui derivi la morte del lavoratore, l'inabilità permanente (assoluta o parziale) al lavoro, l'inabilità temporanea assoluta che determina l'astensione al lavoro per più di 3 giorni.

La causa violenta consiste in un fattore che opera dall'esterno, con azione intensa e concentrata nel tempo. Caratteri fondamentali per la causa violenta sono quindi l'esteriorità e la rapidità nel suo manifestarsi, aspetto questo che differenzia l'infortunio dalla malattia professionale.

L'evento avviene in occasione di lavoro quando è il lavoro che determina il rischio, anche al di fuori dell'orario di lavoro. Quindi per occasione di lavoro si intendono tutte quelle condizioni, comprese quelle ambientali, in cui si svolge l'attività produttiva e nella quale è

sensibile il rischio di danno per il lavoratore, nonché ogni altra condizione ricollegabile in modo diretto o indiretto allo svolgimento dell'attività lavorativa.

L'assicurazione, inoltre, tutela anche il cd. infortunio *in itinere*, cioè quello occorso durante il normale percorso di andata e ritorno dall'abitazione al luogo di lavoro, il percorso che collega due luoghi di lavoro nel caso in cui il lavoratore è titolare di più rapporti di lavoro, ed il percorso di andata e ritorno tra il luogo di lavoro e quello di consumazione abituale dei pasti (se non è previsto il servizio di mensa aziendale).

In caso di infortunio occorso al lavoratore con prognosi medica superiore a 3 giorni il datore di lavoro deve denunciare l'infortunio entro 2 giorni da quando ne ha avuto notizia, indipendentemente da ogni valutazione sulla possibile indennizzabilità.

Il datore di lavoro, inoltre, entro 2 giorni deve dare notizia dell'infortunio alle autorità di pubblica sicurezza del comune in cui si è verificato l'evento. Il datore, infine, deve anche provvedere ai soccorsi, deve annotare sull'apposito registro l'infortunio che comporta l'assenza dal lavoro per almeno un giorno, escluso quello dell'evento, e deve consentire l'accesso degli ispettori in azienda.

A carico del lavoratore, invece, sussiste l'obbligo di dare immediata notizia di qualsiasi infortunio al proprio datore di lavoro.

Nel caso in cui ci sia violazione di tale obbligo, il lavoratore perde il diritto all'indennità di legge per i giorni antecedenti a quello in cui il datore di lavoro ha avuto notizia dell'infortunio. Il lavoratore, inoltre, deve sottoporsi alle visite mediche e chirurgiche ritenute necessarie dall'INAIL.

In caso di simulazione d'infortunio o di aggravamento doloso delle conseguenze il lavoratore perde il diritto alle prestazioni, ferme restando le sanzioni previste dalla legge.

Per quanto attiene alla **malattia professionale**, si ricorda che il T.U. e una successiva sentenza della Corte costituzionale (la 179 del 10 febbraio 1988) hanno sancito il riconoscimento dell'obbligo assicurativo delle malattie professionali, introducendo un sistema misto di tutela che prevede due diverse tipologie di malattie professionali, a seconda che siano contenute in una specifica tabella allegata al **D.P.R. 1124/1965** (malattie tabellate) oppure non incluse nella medesima tabella (malattie non tabellate).

In sostanza, il quadro normativo prevede che per le **malattie tabellate** viga il principio della presunzione legale di origine, mentre **per quelle non tabellate** spetta al lavoratore l'onere di provarne l'origine professionale.

Si ricorda che secondo la giurisprudenza l'elenco delle malattie tabellate è tassativo per cui non può ricorrersi all'interpretazione analogica (così come stabilito dalla Corte di Cassazione, sentenza 9 marzo 1990, n. 1919). L'indennizzo delle malattie professionali segue specifiche procedure a seconda se la malattia sia o meno tabellata.

In presenza di una malattia professionale, il datore di lavoro ha l'obbligo di denunciarla entro i 5 giorni successivi al giorno in cui il lavoratore gliene ha comunicato la manifestazione. La denuncia deve essere corredata da un certificato medico e deve essere presentata all'INAIL.

Il lavoratore ha l'obbligo di denunciare la malattia professionale entro 15 giorni dalla sua manifestazione. In caso di omissione o ritardo di tale adempimento il lavoratore perde il

diritto all'indennizzo per tutto il periodo precedente alla denuncia.

In caso di malattia professionale è coinvolto anche un altro soggetto, il medico, che è tenuto alla compilazione del relativo certificato, indicando una serie di informazioni relative, tra l'altro, alla sintomatologia. Il medico, inoltre, deve comunicare all'INAIL tutte le notizie ritenute necessarie nonché denunciare specifiche malattie professionali contenute in un apposito elenco approvato dai Ministri del lavoro e della salute alla Direzione provinciale del lavoro e alla sede INAIL competente.

In caso di infortunio e malattia professionale, al lavoratore spettano le prestazioni assicurative stabilite dalla legge e consistenti in **prestazioni di natura sanitaria** (ad es. visite mediche, fornitura di apparecchi di protesi) e **prestazioni di natura economica**, cioè un trattamento economico erogato dall'INAIL e collegato direttamente alle conseguenze dell'infortunio o della malattia professionale.

Nel caso in cui l'infortunio abbia determinato uno stato di **inabilità temporanea assoluta**, il datore di lavoro è obbligato a corrispondere la retribuzione per i primi quattro giorni (il 100% della retribuzione il primo giorno e il 60% i tre giorni successivi) mentre l'INAIL provvede per il periodo successivo (60% della retribuzione per i primi 90 giorni e il 75% per i giorni successivi).

Oltre all'indennità per l'inabilità temporanea assoluta, l'INAIL eroga prestazioni per **inabilità permanente** (cd. **rendita diretta**), sia assoluta (si ha quando a seguito di infortunio o malattia professionale il lavoratore perde completamente la capacità per tutta la vita) sia parziale (nel caso in cui l'attitudine al lavoro diminuisca in parte, sempre per tutta la vita). In quest'ultimo caso, l'indennità erogata a favore del soggetto interessato varia in relazione alla percentuale di inabilità ottenuta.

Si consideri tuttavia che il **D.Lgs. 38 del 2000**, recante la riforma dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, ha introdotto l'indennizzabilità del **danno biologico** di origine lavorativa, qualora l'infortunio abbia causato un'invalidità di carattere permanente. Per **danno biologico** si intende la lesione all'integrità psicofisica, suscettibile di valutazione medico legale, della persona. Le prestazioni per il ristoro del danno biologico sono determinate in misura indipendente dalla capacità di produzione del reddito del danneggiato.

Pertanto tale nuova disciplina, prendendo in considerazione, ai fini dell'indennizzabilità, il danno alla sfera personale del soggetto nel suo complesso, ha comportato il superamento della precedente disciplina basata sull'erogazione di una rendita diretta per la perdita totale o parziale della sola capacità lavorativa.

Conseguentemente, la disciplina relativa alla rendita diretta si applica agli infortuni sul lavoro verificatisi e alle malattie professionali denunciate fino alla data del 25 luglio 2000 (entrata in vigore del **D.Lgs. 38 del 2000**), mentre dopo la medesima data si applica la nuova disciplina del risarcimento del danno biologico.

Le principali novità introdotte con il **D.Lgs. 38/2000** possono ricondursi:

- all'ambito di applicazione dell'assicurazione, che è stato esteso ai lavoratori dell'area dirigenziale, ai lavoratori parasubordinati soggetti a rischi lavorativi specifici ed agli

sportivi professionisti;

- alle nuove disposizioni in materia di prestazioni per gli assicurati, alcune delle quali di particolare rilievo: disciplina della rettifica per errore; aggiornamento delle tabelle delle malattie professionali; rivalutazione delle rendite; infortunio *in itinere*; **danno biologico**.

L'indennizzo del danno biologico viene erogato: in forma capitale per gradi di invalidità pari o superiori al 6% ed inferiori al 16%; sotto forma di rendita per gradi di invalidità superiori al 16%.

Le prestazioni per danno biologico sono calcolate sulla base di 3 specifiche tabelle (tabella delle menomazioni, tabella dell'indennizzo e tabella dei coefficienti) contenute nel D.M. 12 luglio 2000.

Una volta accertata l'indennizzabilità della malattia professionale, l'INAIL provvede al massimo entro 20 giorni dall'evento a liquidare all'infortunato l'indennità per inabilità temporanea assoluta. Nel caso in cui, dopo la guarigione, residuino postumi che determinano un'inabilità permanente indennizzabile, l'INAIL comunica il diritto alle relative prestazioni.

La normativa prevede anche ulteriori prestazioni, quali:

- l'assegno per assistenza personale continuativa, erogato nei casi di invalidità assoluta permanente conseguentemente a menomazioni tassativamente elencate, ai sensi dell'Allegato 3 al [D.P.R. 1124/1965](#);
- la rendita ai superstiti, qualora dall'infortunio o dalla malattia professionale derivi la morte dell'assicurato. La rendita è rapportata alla retribuzione annua del lavoratore deceduto;
- lo speciale assegno continuativo mensile, a favore del coniuge e dei figli superstiti in caso di morte - avvenuta per cause non dipendenti dall'infortunio o dalla malattia professionale - del titolare di rendita per inabilità permanente di grado non inferiore al 65% (di grado non inferiore al 48%, per gli infortuni sul lavoro verificatisi nonché le malattie professionali denunciate a decorrere dal 1° gennaio 2007, ai sensi del comma 782 della legge finanziaria 2007);
- la rendita di passaggio, particolare erogazione per i lavoratori affetti da silicosi o asbestosi;
- l'assegno di incollocabilità, che svolge una funzione sostitutiva dell'avviamento obbligatorio al lavoro nei confronti degli invalidi che hanno perso ogni capacità lavorativa o che, per il grado o natura dell'invalidità, potrebbero essere nocivi per l'incolumità degli altri lavoratori o la sicurezza degli impianti.

Infine, si ricorda che l'infortunio sul lavoro o la malattia professionale possono essere causati, oltre che dal caso fortuito o dalla forza maggiore, dal comportamento del lavoratore, del datore di lavoro o di un soggetto terzo.

Nel caso in cui tali eventi siano imputabili ad un comportamento (anche omissivo) del datore di lavoro o di un terzo, fermo restando il diritto del lavoratore all'indennizzo dell'infortunio sul

lavoro e della malattia professionale, tali comportamenti possono dar luogo all'azione di risarcimento dei danni, ai sensi degli articoli 2043 e 2087 del codice civile, da parte del lavoratore o dei suoi superstiti nei confronti del datore di lavoro o del terzo, nonché all'azione dell'INAIL nei confronti del datore di lavoro o del terzo ai fini del recupero, parziale o totale, dell'importo delle prestazioni erogate (cd. azione surrogatoria dell'INAIL).

Apparato sanzionatorio

Le sanzioni si distinguono in:

- **sanzioni civili**, previste per il mancato o ritardato pagamento entro la scadenza prefissata dei premi assicurativi: in questo caso si applicano le disposizioni previste per i contributi previdenziali;
- **sanzioni amministrative e penali**, comminate per fattispecie diverse dal mero mancato o ritardato pagamento, a seconda della gravità delle violazioni. Al riguardo, si ricorda che l'[articolo 35 della L. 689/1981](#) ha disposto che tutte le violazioni delle leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, punite con la sola ammenda, non costituiscono reato e sono quindi soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro.

Si ricorda, infine, che, ferme restando le sanzioni penali, non si applicano sanzioni amministrative in caso di violazione di obblighi (classico esempio è la mancata denuncia dei lavori) da cui derivi l'omissione totale o parziale del versamento dei premi assicurativi; in tali casi si applicano infatti le sanzioni civili previste per omissione dei versamenti.

Approfondimento: Tutela della salute e della sicurezza sul lavoro - Quadro normativo

Introduzione

In materia di igiene e sicurezza sul lavoro, la Costituzione italiana (articoli 2, 32 e 41) prevede la tutela della persona umana nella sua integrità psico-fisica come principio assoluto ai fini della predisposizione di condizioni ambientali sicure e salubri.

Partendo da tali principi costituzionali la giurisprudenza ha stabilito che la **tutela del diritto alla salute del lavoratore** si configura sia come diritto all'incolumità fisica sia come diritto ad un ambiente salubre.

Il **quadro normativo che disciplina la materia della sicurezza sul lavoro** è articolato e complesso. Più specificamente, tale quadro normativo è costituito:

- da disposizioni del codice civile (articolo 2087);
- dalla disciplina-quadro, attualmente contenuta nel **D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81**, recante "Attuazione dell'**articolo 1 della L. 3 agosto 2007, n. 123**, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro", così come modificato dal D.L.gs. 3 agosto 2009, n. 106, che ha provveduto contestualmente ad abrogare il **D.Lgs. 626/1994**;
- dallo Statuto dei lavoratori, per quanto attiene agli aspetti legati al controllo dell'applicazione delle misure antinfortunistiche;
- dalla contrattazione collettiva.

Come detto, una rilevante novità è costituita dal **D.Lgs. 81/2008** emanato in attuazione della delega di cui all'**articolo 1 della L. 123/2007**, per il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Tale decreto legislativo, pur non assumendo formalmente la natura di "testo unico", in realtà nella sostanza opera il riassetto e il coordinamento in un unico testo normativo della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Pertanto vengono abrogati i previgenti provvedimenti le cui disposizioni sono "confluite" nel decreto legislativo in questione. Come accennato in precedenza, in attuazione della medesima legge di delega è stato successivamente emanato il **D.Lgs. 106/2009**, correttivo del **D.Lgs. 81/2008**.

L'intervento si è reso necessario a seguito delle segnalazioni di criticità emerse nei primi mesi di applicazione del **D.Lgs. 81/2008**.

Tra le nuove disposizioni introdotte dallo schema, si segnalano, in particolare:

- la modifica della disciplina relativa all'appalto;
- una complessiva riforma dell'apparato sanzionatorio;
- la modifica delle disposizioni concernenti la sospensione dell'attività imprenditoriale in seguito a violazioni nell'impiego di personale;
- il potenziamento del ruolo degli organismi paritetici.

Il sistema di prevenzione e sicurezza sul lavoro

La disciplina generale in materia di sicurezza sul lavoro definita dal **D.Lgs. 626/1994** e "confluita", con alcune modifiche, nel menzionato **D.Lgs. 81/2008**, ha introdotto un sistema

di prevenzione e sicurezza a livello aziendale basato sulla partecipazione attiva di una serie di soggetti interessati alla realizzazione di un ambiente di lavoro idoneo a garantire la salute e la protezione dei lavoratori.

Le misure principali sono costituite da una serie di linee di intervento, riconducibili:

- al monitoraggio dei rischi nonché all'attuazione di azioni volte alla riduzione degli stessi;
- agli interventi sugli impianti, sui metodi di lavorazione, sulle materie prime o comunque sulle materie da lavorare;
- alla protezione individuale o collettiva dei lavoratori;
- alle procedure di informazione, formazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori.

Ambito soggettivo

L'applicazione della disciplina riguarda tutti i settori di attività, sia privati sia pubblici, e tutte le tipologie di rischio.

Soggetti destinatari degli obblighi previsti dalla disciplina sono:

- **datori di lavoro**: essi sono i principali destinatari degli obblighi di sicurezza;
- **dirigenti e preposti**: sono coloro che dirigono o sovrintendono le attività alle quali si applica la normativa in oggetto. Nei loro confronti vige l'obbligo, nell'ambito delle proprie competenze, di adottare le misure necessarie per la sicurezza e la salute dei lavoratori. Essi, inoltre, possono essere delegati dal datore di lavoro all'adempimento degli obblighi posti dalla legge a carico di quest'ultimo, ad eccezione degli adempimenti non delegabili (ad esempio gli obblighi connessi agli accordi di riallineamento contributivo). Si ricorda, infine, che obblighi identici sussistono anche nei confronti del consulente esterno (cioè non facente parte del sistema aziendale) nel caso in cui tale soggetto abbia assunto mansioni corrispondenti a quelle di un dirigente di fatto.

Soggetti destinatari delle tutele previste dalla disciplina sono – a seguito dell'estensione disposta dal menzionato **D.Lgs. 81/2008** -, in linea generale, tutti i lavoratori e lavoratrici, **subordinati e autonomi**, nonché i soggetti ad essi equiparati.

Per alcune tipologie di lavoratori si prevedono tuttavia alcune peculiarità applicative, talvolta prevedendo che la disciplina si applichi solamente in parte.

Ambito oggettivo

Obblighi del datore di lavoro

Oltre ad una serie di obblighi di carattere generale, consistenti nell'adozione di tutte le misure, anche se non espressamente previste da norme di legge, necessarie o anche solamente utili ed opportune al fine della prevenzione degli infortuni e della garanzia della massima sicurezza possibile sulla base della tecnologia disponibile, la normativa individua obblighi specifici a carico del datore di lavoro, concernenti:

- **la prevenzione.**

Ai fini della prevenzione l'attività fondamentale risiede nella valutazione del rischio, effettuata dal datore di lavoro in relazione alla natura dell'attività dell'azienda, e che si concretizza nella **redazione di un apposito documento al termine della valutazione**, contenente una relazione sulla valutazione dei rischi, l'individuazione delle misure di prevenzione e protezione utilizzate, nonché un programma delle misure al fine di garantire il miglioramento della prevenzione nel tempo. La valutazione ed il relativo documento devono comunque essere rielaborati in occasione di significative modifiche del processo produttivo. Inoltre, in ciascuna azienda deve essere presente un **Servizio di prevenzione e protezione**, formato all'interno della medesima azienda e costituito da dipendenti oppure affidato obbligatoriamente a persone od enti esterni qualificati, qualora le capacità interne siano insufficienti. Il datore di lavoro, infine, in funzione della situazione di fatto e dei rischi ipotizzati, ha l'obbligo di designare preventivamente i lavoratori adibiti alla gestione di possibili emergenze quali incendi, evacuazione del personale, pronto soccorso;

- **l'informazione, formazione e consultazione dei lavoratori.**

Essa consiste nel portare a conoscenza dei lavoratori sia i pericoli derivanti dai rischi connessi alle lavorazioni o agli impianti, sia l'esistenza ed il corretto utilizzo dei mezzi di protezione. In particolare, il datore di lavoro deve predisporre un'adeguata segnaletica sui luoghi di lavoro, in relazione ad oggetti, attività o situazioni, fornendo al contempo un'adeguata indicazione sulla sicurezza, utilizzando anche cartelli, colori, segnali luminosi ecc. Il datore di lavoro, inoltre, è tenuto a garantire un'adeguata formazione al lavoratore in materia di sicurezza e di salute, con particolare riferimento al posto di lavoro e alle mansioni. Infine, nelle aziende con più di 15 dipendenti il datore di lavoro almeno una volta l'anno deve indire una riunione, al fine di esaminare il documento di valutazione dei rischi, l'idoneità dei mezzi di protezione individuali e i programmi di informazione e formazione, alla quale partecipano i rappresentanti del Servizio di prevenzione e protezione, il medico competente qualora tale figura sia obbligatoria, ed il **rappresentante dei lavoratori per la sicurezza**. La riunione è comunque obbligatoria nel caso in cui siano avvenute variazioni che modifichino le condizioni di esposizione al rischio. In quest'ultima ipotesi è consentito al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di indire la riunione anche nelle aziende che occupano fino a 15 dipendenti. Si ricorda, infine, che tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori è prevista la costituzione di organismi paritetici a livello territoriale, rappresentanti il primo riferimento sui diritti di rappresentanza, informazione e formazione dei lavoratori in materia di sicurezza;

- **la fornitura di mezzi di protezione.**

Il sistema di prevenzione è prioritariamente indirizzato alla prevenzione tecnico-organizzativa rispetto a quella personale. I dispositivi di protezione individuale debbano essere impiegati qualora non sia possibile evitare o ridurre significativamente i rischi utilizzando mezzi di protezione collettiva. In particolare, il datore di lavoro, i dirigenti e i preposti sono obbligati ad esigere dai singoli lavoratori l'utilizzo dei mezzi di protezione individuale. Tale obbligo non può essere derogato né con il consenso del lavoratore né con quello delle organizzazioni sindacali. In relazione a specifiche tipologie di lavorazioni o macchine utilizzate, sono inoltre previste particolari protezioni;

- **i luoghi e le attrezzature di lavoro.**

Principalmente gli obblighi concernono la regolare manutenzione dei luoghi e degli impianti, al fine della verifica del loro funzionamento. Per quanto attiene agli aspetti igienici, i principali

doveri concernono il rispetto dei limiti minimi dello spazio di lavoro ed il divieto di lavoro in locali sotterranei. Inoltre, specifiche disposizioni riguardano le vie di circolazione, le vie ed uscite di emergenza, l'illuminazione dei locali e la costruzione, installazione e manutenzione degli impianti elettrici. Per quanto attiene alle attrezzature, si ricorda l'obbligo, per il datore di lavoro, di fornire ai lavoratori attrezzature adeguate e idonee ai fini della sicurezza e salute, prevedendo, inoltre, appositi dispositivi di sicurezza nel caso in cui gli elementi delle macchine rappresentino un pericolo;

- **le sostanze pericolose e nocive.**

Il trattamento di tali sostanze prevede appositi procedimenti al fine della tutela dei lavoratori. Ad esempio, si prevede la lavorazione in spazi separati delle sostanze particolarmente pericolose o insalubri, nonché particolari forme di raccolta degli scarti e rifiuti generati dalle materie in questione. Il datore di lavoro, inoltre, deve adottare tutti i provvedimenti necessari al fine di contenere lo sviluppo e la diffusione di gas, vapori, polveri, fumi e odori nocivi;

- **la sorveglianza sanitaria.**

Nell'ambito di specifiche lavorazioni (indicate nell'allegato al **D.P.R. 303 del 1956**), che espongono il lavoratore a sostanze tossiche o nocive, i lavoratori devono essere obbligatoriamente visitati da un medico competente, sia prima dell'ammissione al lavoro, ai fini della valutazione di idoneità, sia periodicamente, secondo apposite tabelle di lavorazione. Per tali accertamenti il datore di lavoro ha l'obbligo di nominare un **medico competente**, che può essere dipendente di una struttura esterna – pubblica o privata – convenzionata con lo stesso datore di lavoro, un libero professionista oppure un dipendente del datore di lavoro; comunque il medico competente deve essere in possesso di determinati requisiti professionali. Infine, nelle aziende con più di 25 dipendenti è richiesta la presenza dei presidi sanitari, indispensabili per prestare le prime cure ai lavoratori interessati da incidenti o colti da malore;

- **il controllo e la vigilanza.**

E' obbligo del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti far osservare ai lavoratori le norme di igiene e sicurezza. Da tale obbligo discende anche il dovere di vigilare sul rispetto nei luoghi di lavoro delle richiamate norme.

E' opportuno ricordare, infine, in relazione agli obblighi del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti, che la normativa vigente prevede anche discipline specifiche, di origine comunitaria, per le attività produttive nelle quali i lavoratori sono esposti a rumore, piombo, amianto, agenti cancerogeni (o mutageni), chimici o biologici, atmosfere esplosive, oppure dove i lavoratori sono addetti ai video terminali o alla movimentazione manuale di carichi. Tali discipline, precedentemente contenute non solamente nel **D.Lgs. 626/1994**, ma anche in altri provvedimenti, come il **D.Lgs. 277/1991**, che avevano provveduto a recepire la corrispondente normativa comunitaria, sono attualmente "confluite" nel menzionato **D.Lgs. 81/2008** emanato in attuazione della delega di cui all'**articolo 1 della L. 123/2007**, per il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Obblighi del lavoratore

Oltre agli obblighi derivanti da specifici ruoli (quali il rappresentante della sicurezza per i lavoratori, i componenti del Servizio di prevenzione e protezione e gli addetti alla prevenzione incendi, evacuazione e pronto soccorso) il lavoratore è coinvolto nel sistema di sicurezza, in

una posizione di garanzia attiva rispetto alla tutela della propria e dell'altrui sicurezza e salute.

In particolare, ogni **lavoratore** ha il dovere, direttamente riconducibile all'obbligo di diligenza, di:

- osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti,
- utilizzare correttamente i macchinari, le apparecchiature, le sostanze, le attrezzature e i dispositivi di sicurezza, i dispositivi di protezione;
- segnalare immediatamente al datore di lavoro al dirigente o al preposto eventuali deficienze delle attrezzature e dei dispositivi di protezione nonché le condizioni di pericolo ad esse legate;
- sottoporsi ai controlli sanitari previsti;
- contribuire, con il datore di lavoro, i dirigenti e i preposti all'adempimento degli obblighi imposti dalle autorità competenti.

Oltre a ciò, sono previsti anche obblighi negativi, quali il divieto di rimuovere senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza, oppure di compiere di propria iniziativa azioni non di competenza potenzialmente compromettenti la propria sicurezza o quella di altri lavoratori.

Va infine ricordato che la legge riconosce al lavoratore alcuni specifici strumenti di tutela, derivanti anche dalle norme civilistiche. In particolare, si ricorda: il diritto di resistenza (consistente nella legittimazione del rifiuto della prestazione lavorativa svolta in condizioni non sicure); il diritto del lavoratore ad ottenere un altro posto nell'ambito della stessa azienda in seguito all'allontanamento temporaneo del lavoratore per motivi sanitari inerenti alla sua persona connessi all'esposizione ad agenti chimici, fisici o biologici; la possibilità di ricorso al giudice in via cautelare (nel caso in cui il lavoratore ritenga che non sia sufficiente ad evitare situazioni pregiudizievoli far valere i suoi diritti in via ordinaria); il diritto al mutamento di mansioni a causa dell'insorgenza di eventi morbosi; la tutela del lavoratore in caso di malattia causata dall'inadempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi relativi alla sicurezza, che potrebbe comportare per il datore di lavoro l'impossibilità di recedere dal rapporto per superamento del periodo di comporta.

Responsabilità

L'apparato normativo in materia di igiene e sicurezza individua quali soggetti penalmente responsabili della violazione delle norme oltre ai datori di lavoro, anche i dirigenti ed i preposti con compiti di direzione e sorveglianza delle lavorazioni, nonché gli stessi lavoratori beneficiari delle tutele in materia.

Tra i soggetti attivi della sicurezza sono compresi anche i costruttori e i commercianti, la cui responsabilità si concretizza nel divieto di fabbricare, vendere, noleggiare e concedere in uso macchinari, parti di essi, attrezzature, e apparecchi in genere destinati al mercato interno nonché di installare impianti non rispondenti alla normativa in materia. Specifiche responsabilità sono inoltre previste nel caso in cui il datore di lavoro affidi i lavori all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva a imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi.

La legge inoltre prevede che l'esercizio dei poteri-doveri del datore di lavoro possa essere delegato ad altri soggetti, a condizione che non siano gli stessi lavoratori beneficiari della tutela.

Spettano invece esclusivamente al datore di lavoro, e quindi non possono essere delegati, gli obblighi relativi:

- all'effettuazione della valutazione del rischio;
- all'elaborazione del documento di valutazione;
- alla designazione del responsabile del Servizio di prevenzione e protezione;
- all'autocertificazione, per le aziende familiari e per quelle che occupano fino a 10 addetti, dell'avvenuta valutazione dei rischi e degli adempimenti collegati.

A seguito delle modifiche introdotte dal **D.Lgs. 81/2008** (TU sicurezza sul lavoro) emanato in attuazione della delega di cui all'**articolo 1 della L. 123/2007**, l'**apparato sanzionatorio** che tende a colpire la violazione delle norme poste a tutela della salute e sicurezza del lavoratore è basato sulla **contravvenzione**. La disciplina del D.lgs 81 è stata recentemente integrata e corretta ad opera del decreto **D.Lgs 106/2009**.

Il nuovo decreto correttivo ha rivisitato il precedente apparato sanzionatorio in materia di salute e sicurezza sul lavoro rimodulando gli obblighi (e le conseguenti sanzioni in caso di violazione) del datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti e degli altri soggetti del sistema aziendale, sulla base dell'effettività dei compiti rispettivamente svolti, proporzionando le sanzioni alle realtà lavorative connotate da rischi particolari.

Controlli

I controlli in materia di sicurezza del lavoro, prevenzione infortuni ed igiene sono attribuiti in via generale alle Aziende Sanitarie Locali (ASL). Di alcune specifiche attribuzioni sono invece titolari i Servizi ispettivi delle Direzioni provinciali del lavoro e le rappresentanze sindacali.

Per la tutela della salute dei lavoratori, le ASL sono dotate di particolari poteri, tra i quali rientrano la prescrizione ad adempiere in caso di accertamento di contravvenzioni e il potere di accesso e di disposizione (cioè il potere, rispettivamente, di visitare in ogni parte e in qualunque ora del giorno cantieri, opifici laboratori nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti, e di imporre al datore di lavoro un determinato comportamento, al fine di colmare eventuali vuoti normativi).

Anche i lavoratori, attraverso le loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Il Decreto Legislativo 81/2008

In attuazione della **delega** di cui all'**articolo 1 della L. 123/2007**, per il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro, è stato appunto emanato il **D.Lgs. 81/2008**.

Il provvedimento, pur non assumendo formalmente la natura di "testo unico", in realtà nella sostanza opera il riassetto e la riforma della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro attraverso il riordino e il coordinamento della medesima disciplina **in un unico testo normativo** (come posto in rilievo dall'articolo 1).

Disposizioni generali

Il **Titolo I (articoli 1-61)** contiene le principali novità rispetto alla normativa vigente, che consistono soprattutto nell'ampliamento del campo di applicazione della disciplina in materia di salute e sicurezza dei lavoratori e nel potenziamento e maggior coordinamento dell'azione pubblica.

L'**articolo 1** definisce la finalità del provvedimento, individuata nel riassetto e nel riordino in un unico testo normativo della disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Si precisa che tale finalità viene perseguita nel rispetto dell'ordinamento comunitario e delle convenzioni internazionali oltre che dell'assetto della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, assicurando comunque una uniforme tutela dei lavoratori sull'intero territorio nazionale.

L'**articolo 2** reca alcune definizioni, di massima corrispondenti a quelle già contenute nel **D.Lgs. 626/1994**. Particolarmente importante risulta l'aggiunta, rispetto alla disciplina previgente, delle definizioni di **dirigente** e di **preposto**, figure che assumono un ruolo centrale nel porre in essere le misure per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, della definizione di **salute**, corrispondente alla definizione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, nonché delle definizioni dei concetti di **norma tecnica**, di **buone prassi** e di **responsabilità sociale delle imprese**, considerati elementi fondamentali per orientare i comportamenti dei datori di lavoro e migliorare i livelli di tutela definiti legislativamente.

L'**articolo 3** amplia il **campo di applicazione** delle disposizioni in materia di salute e sicurezza, riferibile ora a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio, nonché a tutti i lavoratori e lavoratrici, subordinati e autonomi, nonché ai soggetti ad essi equiparati (c.d. principio di effettività della tutela, che implica la tutela di tutti coloro, a qualunque titolo, operano in azienda).

Tuttavia, lo stesso articolo reca alcune precisazioni riguardo all'applicazione della disciplina per alcune tipologie di rapporti di lavoro o per specifici settori di attività.

L'**articolo 4** introduce la regolamentazione del **computo dei lavoratori**, ove rilevante a fini dell'applicazione della disciplina in materia di salute e sicurezza dei lavoratori. Al riguardo, si dispone che non sono computati, ai fini della determinazione del numero di lavoratori dal quale il provvedimento fa discendere particolari obblighi, i lavoratori legati al datore di lavoro da particolari tipologie di rapporti di lavoro espressamente indicati dalla norma, cioè i collaboratori familiari di cui all'articolo 230-*bis* c.c., i soggetti beneficiari delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento, gli allievi degli istituti di istruzione e universitari e i partecipanti ai corsi di formazione professionale, i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo determinato in sostituzione di altri prestatori di lavoro assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro, i lavoratori che svolgono prestazioni occasionali di tipo accessorio nonché prestazioni che esulano dal mercato del lavoro, i lavoratori a domicilio nel caso in cui la loro attività non sia svolta in forma esclusiva a favore del datore di lavoro committente, i volontari, i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile e i volontari che effettuano il servizio civile, i lavoratori utilizzati nei lavori socialmente utili, i lavoratori autonomi, i collaboratori coordinati e continuativi e i lavoratori a progetto ove la loro attività non sia svolta in forma esclusiva a favore del committente.

Lo stesso articolo reca ulteriori disposizioni sulle modalità di computo di altre specifiche categorie di lavoratori.

Il **D.Lgs. 106/2009** ha apportato alcune significative modifiche all'articolo in oggetto. In

particolare, si aggiunge la categoria dei lavoratori in prova tra quelle non computate ai fini della determinazione del numero di lavoratori dal quale il provvedimento fa discendere particolari obblighi.

Allo stesso tempo, si stabilisce il computo degli operai a tempo determinato, anche stagionali (in luogo dei lavoratori impiegati per l'intensificazione dell'attività in determinati periodi dell'anno nel settore agricolo e nell'ambito di specifiche attività stagionali), viene effettuato per frazioni di unità-lavorative-anno (ULA, che esprime il numero di ore annue corrispondenti ad un'occupazione esercitata a tempo pieno, anche da più lavoratori) come individuate sulla base della normativa comunitaria.

Gli **articoli 5 e 6**, al fine di attuare quanto disposto dall'articolo 1, comma 2, lettere *i*) della legge di delega, **istituiscono specifici organismi** deputati al coordinamento delle attività e delle politiche relative alla salute e sicurezza sul lavoro. Essi sono il **Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro** (presso il Ministero della salute) e la **Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro** (presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

Si segnala che il **D.Lgs. 106/2009** ha attribuito a quest'ultimo organismo il compito di individuare criteri di qualificazione della figura del formatore in materia di sicurezza e salute sul lavoro e di elaborare procedure standard per la redazione del documento di valutazione dei rischi

L'**articolo 7**, sempre con la finalità di un più efficace coordinamento degli interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dispone che in ogni regione operi un Comitato regionale di coordinamento.

L'**articolo 8**, attuando l'articolo 1, comma 2, lettere *n*) ed *o*), della **L. 123/2007**, **istituisce il Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP)** nei luoghi di lavoro, con lo scopo di fornire dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e per indirizzare le attività di vigilanza, attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili negli attuali sistemi informativi, anche tramite l'integrazione di specifici archivi e la creazione di banche dati unificate (comma 1). Il SINP è costituito dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministero della salute, dal Ministero dell'interno, dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, dall'INAIL, dall'IPSEMA e dall'ISPESL, con il contributo del CNEL (comma 2).

Sempre in riferimento alla razionalizzazione dell'attività di tutela della salute sui luoghi di lavoro, l'**articolo 9, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, lettera q)**, **definisce compiutamente le competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro di INAIL, IPSEMA ed ISPESL, inquadrandole in un'ottica di sistema.**

L'**articolo 10** riprende, con modifiche marginali, il contenuto del **D.Lgs. 626/1994**, relativo all'informazione e all'assistenza in materia di salute e sicurezza dei lavoratori.

L'**articolo 11, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, lettera p)**, **della legge di delega, individua una serie di attività di sostegno alle imprese** nella effettiva applicazione degli obblighi di legge e di diffusione della cultura della salute e sicurezza. In particolare, il comma 1 prevede la definizione, nell'ambito della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, delle attività promozionali della cultura e delle attività di prevenzione, con particolare riguardo al finanziamento degli investimenti per la sicurezza sul lavoro delle piccole e medie imprese, al finanziamento di progetti formativi dedicati alle medesime

tipologie di imprese nonché al finanziamento delle attività formative degli istituti scolastici e delle università volti a promuovere la conoscenza del tema della salute e sicurezza sul lavoro (comma 1). Gli oneri per i richiamati finanziamenti sono a carico delle risorse di cui all'**articolo 1, comma 7-bis, della L. 123/2007**, che ha stanziato per le menzionate finalità 50 milioni di euro annui, a decorrere dal 2008 (comma 2). Inoltre, si attribuisce alle amministrazioni pubbliche, nell'ambito dei rispettivi compiti istituzionali, la promozione di attività formative destinate ai lavoratori immigrati o alle lavoratrici (comma 6).

L'articolo 12, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, lettera v), della L. 123/2007, disciplina la possibilità di inoltrare alla Commissione per gli interpellati istituita presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale gli interpellati inerenti quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, la cui risposta vincola gli organi di vigilanza.

L'**articolo 13** effettua una ricognizione delle competenze in materia di vigilanza trovando corrispondenza nell'**articolo 23 del D.Lgs. 626/1994**, mentre l'**articolo 14** riprende le disposizioni di cui alla **L. 123/2007** per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Tale ultima disposizione è stata interessata da successivi interventi normativi. Da ultimo, il **D.Lgs. 106/2009** ha previsto che l'ipotesi di sospensione dell'attività imprenditoriale oltre che nel trovare conferma nel caso in cui si riscontri un impiego di manodopera irregolare in misura superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro, operi anche in caso di **gravi** (oltreché reiterate) violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro individuate con apposito decreto (che non risulta essere stato emanato). Tra le ulteriori modifiche introdotte dal D.Lgs. 81, si segnalano la limitare l'arresto dell'imprenditore alle sole ipotesi in cui non rispetti il provvedimento di sospensione disposto per violazioni gravi (oltreché reiterate); l'attribuzione al Comando provinciale dei vigili del fuoco dell'accertamento delle violazioni in materia di prevenzione incendi; l'esclusione della sospensione dell'attività imprenditoriale nei confronti dell'impresa che occupi un solo lavoratore.

Per quanto concerne le misure di prevenzione e tutela, gli **articoli 15-26, nel definire la gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro**, introducono alcune innovazioni.

In primo luogo, per quanto attiene alle funzioni proprie del **datore di lavoro**, l'**articolo 16 prevede la possibilità della delega di funzioni** sottoposta a specifiche limitazioni e condizioni.

I successivi **articoli da 17 a 19** identificano in maniera più precisa, rispetto alla normativa previgente, gli **obblighi del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti**.

Più specificamente, ai sensi dell'**articolo 17, non sono delegabili** dal datore di lavoro la valutazione di tutti i rischi con la conseguente adozione dei documenti previsti dall'articolo 28 e la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi.

Il successivo **articolo 18, comma 1, identifica gli obblighi del datore di lavoro e dei dirigenti**, tra i quali rientrano: la nomina del medico competente; la designazione preventiva dei lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi e lotta antincendio; fornire ai lavoratori i necessari e idonei dispositivi di protezione individuale, sentito il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente; adottare le misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza; adempiere agli obblighi di informazione, formazione e addestramento di cui agli articoli 36 e 37; consegnare tempestivamente al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, su richiesta di

questi e per l'espletamento della sua funzione, copia del documento di valutazione del rischio; elaborare il documento di valutazione dei rischi connesso con gli obblighi relativi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione e consegnarne copia, su richiesta, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

Il **D.Lgs. 106/2009** ha recato alcune modifiche all'articolo in oggetto, in ordina ai compiti a carico del datore di lavoro e del dirigente. Le modifiche previste specificano dettagliatamente determinate competenze, tra le quali rilevano l'inserimento dell'obbligo di inviare i lavoratori a visita medica nelle scadenze previste e della comunicazione al sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro entro 48 ore dei dati relativi agli infortuni sul lavoro

L'**articolo 19** individua gli **obblighi del preposto**. Tra tali obblighi rientrano: la vigilanza e la sorveglianza sull'osservanza da parte dei singoli lavoratori dei loro obblighi di legge, nonché delle disposizioni aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione; la verifica inerente al fatto che solamente i lavoratori con adeguate istruzioni possano accedere alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico; la tempestiva informazione dei lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato circa il rischio stesso e le misure prese o da prendere in materia di protezione; la tempestiva segnalazione al datore di lavoro o al dirigente delle deficienze dei mezzi e delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale, nonché di ogni altra condizione di pericolo che si verifichi durante il lavoro, delle quali venga a conoscenza sulla base della formazione ricevuta.

L'**articolo 20** individua gli **obblighi dei lavoratori**, i quali devono in primo luogo prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella degli altri soggetti che si trovano sul luogo di lavoro, su cui possono produrre conseguenze le loro azioni od omissioni. Inoltre, i lavoratori sono tenuti ad una serie di adempimenti specifici indicati dalla norma, tra cui rientrano i seguenti: contribuire, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti e ai preposti, al rispetto degli obblighi previsti a tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; osservare le disposizioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, per la protezione collettiva ed individuale; utilizzare in modo corretto le attrezzature di lavoro, le sostanze pericolose, i mezzi di trasporto, i dispositivi di sicurezza, nonché i dispositivi di protezione; segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dei dispositivi cui sopra, nonché qualsiasi eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza; partecipare ai programmi di formazione e di addestramento; sottoporsi ai previsti controlli sanitari. Per i lavoratori di aziende che svolgono attività in regime di appalto o subappalto, è previsto altresì l'obbligo di esporre la tessera di riconoscimento. Tale obbligo grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nel medesimo luogo di lavoro, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto.

L'**articolo 21** identifica gli **obblighi e le facoltà dei componenti delle imprese familiari, dei piccoli imprenditori e dei lavoratori autonomi**, mentre gli **articoli 22, 23 e 24** disciplinano rispettivamente gli obblighi dei progettisti, dei fabbricanti e dei fornitori e degli installatori.

L'**articolo 25** definisce il **ruolo del medico competente**, potenziandolo, e individuandone gli obblighi. In particolare, il medico competente, oltre a collaborare con il datore di lavoro ed il servizio di prevenzione e protezione alla valutazione dei rischi, alla predisposizione della attuazione delle misure per la tutela della salute e della integrità psico-fisica dei lavoratori, all'attività di formazione e informazione nei confronti dei lavoratori, per la parte di competenza, e alla organizzazione del servizio di primo soccorso considerando i particolari tipi di lavorazione ed esposizione e le peculiari modalità organizzative del lavoro, riveste

importanza per una serie di funzioni. In particolare:

- è il responsabile della sorveglianza sanitaria, di cui al successivo articolo 41, attraverso protocolli sanitari definiti in funzione dei rischi specifici e tenendo in considerazione gli indirizzi scientifici più avanzati;
- aggiorna e custodisce la cartella sanitaria e di rischio, consegna al datore di lavoro alla cessazione dell'incarico la documentazione sanitaria in suo possesso, la medesima documentazione sanitaria è inoltre consegnata al lavoratore in caso di cessazione del rapporto di lavoro presso l'azienda;
- invia all'ISPESL, esclusivamente per via telematica, le cartelle sanitarie e di rischio, al fine di consentire un efficace monitoraggio delle attività dei medici competenti ed, al contempo, di evitare che notizie fondamentali in ordine alla sicurezza dei lavoratori vadano perse,
- fornisce informazioni ai lavoratori sul significato della sorveglianza sanitaria cui sono sottoposti e, nel caso di esposizione ad agenti con effetti a lungo termine, sulla necessità di sottoporsi ad accertamenti sanitari anche dopo la cessazione della attività che comporta l'esposizione a tali agenti. Fornisce altresì, a richiesta, informazioni analoghe ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;
- visita gli ambienti di lavoro almeno una volta all'anno o a cadenza diversa che stabilisce in base alla valutazione dei rischi (la indicazione di una periodicità diversa dall'annuale deve essere comunicata al datore di lavoro ai fini della sua annotazione nel documento di valutazione dei rischi);
- partecipa alla programmazione del controllo dell'esposizione dei lavoratori i cui risultati gli sono forniti con tempestività ai fini della valutazione del rischio e della sorveglianza sanitaria.

L'**articolo 26**, individua, ai fini del potenziamento della solidarietà tra committente ed appaltatore, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera s), n. 1, della legge di delega, gli **obblighi dei datori di lavoro committenti ed appaltatori** nei contratti di appalto. In particolare, vengono riprese le disposizioni di cui all'**articolo 3 della L. 123/2007**, relativamente al documento unico di valutazione dei rischi da interferenza delle lavorazioni (comma 3) ed alla indicazione dei costi relativi alla sicurezza del lavoro (comma 5). Ferme restando le disposizioni di legge vigenti in materia di responsabilità solidale per il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi, l'imprenditore committente inoltre (comma 4) è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'INAIL o dell'IPSEMA.

Il **D.Lgs. 106/2009** ha apportato importanti modifiche all'articolo 26.

In particolare, è stato stabilito:

- che il documento di valutazione dei rischi da interferenze, che è allegato al contratto di appalto o di opera, debba essere adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori;
- che nel campo di applicazione dei contratti pubblici per servizi e forniture il documento di valutazione dei rischi da interferenze deve essere redatto, ai fini dell'affidamento del contratto, dal soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dello specifico appalto;
- che gli obblighi dei datori di lavoro committenti non si applicano (oltre, come già previsto, ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi) alle mere forniture di materiali, ai servizi di natura intellettuale nonché ai lavori la cui durata non sia superiore a 2 giorni, tranne nel caso in cui sussistano rischi da interferenze derivanti dalla presenza di agenti cancerogeni,

- biologici ed atmosfere esplosive;
- che sussiste l'obbligo di redigere il richiamato documento di valutazione dei rischi da interferenze, per il soggetto che affida il contratto, nei casi in cui il contratto sia affidato ad una centrale di committenza o in tutti i casi in cui datore di lavoro e committente non coincidano. Tale documento deve recare una valutazione ricognitiva dei rischi *standard* relativi alla tipologia della prestazione che potrebbero potenzialmente derivare dall'esecuzione del contratto stesso;
 - che nei singoli contratti di subappalto, di appalto e di somministrazione devono essere specificamente indicati i costi, non soggetti a ribassi, delle misure volte ad eliminare, o quantomeno ridurre al minimo, i rischi derivanti dalle interferenze delle lavorazioni.

L'**articolo 27**, attuando l'**articolo 1, comma 2, lettera m), della L. 123/2007**, attribuisce alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro la definizione di un **sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi**, precisando altresì (comma 2) che il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione delle imprese costituisce elemento vincolante per la partecipazione a gare relative agli appalti e subappalti pubblici, nonché per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti i subappalti.

Gli **articoli da 28 a 30** recano disposizioni in merito alla regolamentazione della **valutazione dei rischi**, individuando, rispettivamente, l'obbligo per il datore di lavoro di considerare tutti i potenziali rischi riferibili alla salute e sicurezza dei lavoratori, le modalità di effettuazione della valutazione dei rischi, le caratteristiche che debbono possedere i modelli di organizzazione e gestione.

Il richiamato **D.Lgs. 106/2009** ha apportato alcune modifiche all'articolo 28 del D.Lgs. 81. Il nuovo testo prevede, in merito alla regolamentazione della valutazione dei rischi,

- l'introduzione del principio secondo il quale il datore di lavoro debba considerare anche i rischi derivanti dall'utilizzo di una specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro;
- che la valutazione dello stress lavoro-correlato sia effettuata nel rispetto delle indicazioni della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, e che il relativo obbligo decorra dall'elaborazione delle predette indicazioni e comunque, anche in difetto di tale elaborazione, a far data dal 1° agosto 2010;
- nella facoltà, per il datore di lavoro, in ordine alla certezza della data del documento di valutazione dei rischi, di attestare la data stessa, dietro sottoscrizione - per presa visione - del responsabile del servizio di prevenzione e protezione e del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale o del medico competente;
- nella facoltà, per il datore di lavoro, di scelta dei criteri di redazione del citato documento. In ogni caso, il datore di lavoro deve seguire criteri di semplicità, brevità e comprensibilità, al fine di garantire l'idoneità e la completezza del documento stesso quale strumento idoneo alla prevenzione e alla pianificazione degli interventi aziendali;
- nella reintroduzione del termine di 90 giorni, previsto dal **D.Lgs. 626/1994**, dall'inizio attività entro il quale le imprese di nuova costituzione sono obbligate ad elaborare il documento di valutazione dei rischi.

Gli **articoli da 31 a 35** disciplinano il **servizio di prevenzione e protezione**. Al riguardo, si segnala che l'articolo 31, comma 7, prevede la costituzione di un unico servizio di prevenzione e protezione nelle aziende con più unità produttive e nei gruppi di imprese.

Gli **articoli 36 e 37** concernono **la formazione e l'informazione dei lavoratori**. Si segnala,

al riguardo, che il comma 4 dell'articolo 36 prevede il principio della **facile comprensione** del contenuto della informazione da parte dei lavoratori, consentendo loro di acquisire le relative conoscenze. Lo stesso articolo dispone altresì l'obbligo di informare i lavoratori immigrati previa verifica della comprensione della lingua utilizzata nel percorso informativo. Il successivo articolo 37 provvede a potenziare la formazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze rispetto alle disposizioni contenute nel **D.Lgs. 626/1994**.

La **Sezione V** (articoli da 38 a 42) concerne la **sorveglianza sanitaria**.

L'**articolo 38** definisce i **titoli ed i requisiti del medico competente**. Per lo svolgimento di tali funzioni è necessario possedere uno dei seguenti titoli:

- specializzazione in medicina del lavoro o in medicina preventiva dei lavoratori e psicotecnica;
- docenza in medicina del lavoro o in medicina preventiva dei lavoratori e psicotecnica o in tossicologia industriale o in igiene industriale o in fisiologia e igiene del lavoro o in clinica del lavoro;
- autorizzazione rilasciata ai laureati in medicina e chirurgia che abbiano svolto l'attività di medico del lavoro per almeno quattro anni;
- specializzazione in igiene e medicina preventiva o in medicina legale. Per i medici in possesso di tale specializzazione, è obbligatoria la frequenza di percorsi formativi universitari da definirsi con decreto ministeriale. Inoltre, i medici in possesso dei suddetti titoli, che esercitano le attività di medico competente o dimostrino di averle svolte per almeno un anno nei tre anni anteriori, sono abilitati a svolgere le medesime funzioni.

In generale, per assolvere alle funzioni di medico competente occorre partecipare al programma di educazione continua in medicina.

Infine, si prevede l'istituzione di un **albo dei medici competenti** presso il Ministero della salute.

Ai sensi dell'**articolo 39**, l'**attività di medico competente** deve essere ispirata ai principi della medicina del lavoro e del codice etico della Commissione internazionale di salute occupazionale (ICHO). Il medico, come già attualmente previsto, può operare come dipendente o collaboratore di una struttura esterna pubblica o privata, come libero professionista o come dipendente del datore di lavoro. Per gli accertamenti diagnostici, il professionista può avvalersi della collaborazione di medici specialisti scelti in accordo con il datore di lavoro (il **D.Lgs. 626/1994** statuisce invece che la scelta dei collaboratori del medico competente è di competenza del datore di lavoro). Nelle aziende con più unità produttive e negli altri casi in cui risulti necessario, il datore di lavoro può nominare più medici competenti e designarne uno con funzioni di coordinamento.

L'**articolo 40** disciplina le **modalità** ed i **tempi** con i quali il medico competente deve trasmettere ai servizi interessati i dati sanitari e di rischio dei lavoratori sottoposti a sorveglianza sanitaria. Le regioni trasmettono poi tali informazioni all'ISPESL.

L'**articolo 41** reca norme in materia di **sorveglianza sanitaria**, prevedendo che essa sia svolta, oltre che nei casi in cui è prescritta dalla normativa vigente (analogamente a quanto stabilito dal **decreto legislativo 626/1994**), anche nelle ipotesi in cui ne faccia richiesta il lavoratore e il medico competente la ritenga correlata ai rischi lavorativi. Innovando la disciplina previgente (che prevedeva solo accertamenti preventivi e periodici), il decreto in esame stabilisce che la sorveglianza sanitaria include la visita medica preventiva intesa a valutare l'idoneità alla mansione specifica, la visita medica periodica, la visita medica

richiesta dal lavoratore alle condizioni sopraindicate, la visita medica svolta in occasione del cambio della mansione e la visita medica all'atto della cessazione del rapporto di lavoro.

Le visite mediche comprendono, a cura e a spese del datore di lavoro, i necessari esami clinici e biologici e le indagini diagnostiche, anche la fine di verificare, nei casi indicati dall'ordinamento, **stati di alcol dipendenza o assunzione di sostanze psicotrope e stupefacenti**. Il medico competente allega gli esiti delle visite alla cartella sanitaria e di rischio secondo modelli e criteri predefiniti.

All'esito della visita, il medico competente esprime uno dei seguenti giudizi: idoneità; idoneità parziale, temporanea o permanente, con prescrizioni o limitazioni; inidoneità temporanea; inidoneità permanente. Lo stesso medico informa per iscritto il datore di lavoro e il lavoratore dei suddetti giudizi, che possono essere impugnati – come già attualmente previsto – mediante ricorso all'organo di vigilanza territorialmente competente.

Anche quest'articolo ha subito modifiche in seguito all'emanazione del **D.Lgs. 106/2009**. In sostanza le modifiche previste riguardano:

- la previsione della sorveglianza sanitaria qualora ne venga individuata la necessità all'esito della valutazione dei rischi;
- l'introduzione di una visita medica in fase pre-assuntiva – di cui in generale viene riconosciuta la liceità - e alla ripresa del lavoro dopo un'assenza continuativa per malattia superiore ai sessanta giorni;
- la previsione di un giudizio scritto del medico competente – consegnato in copia al lavoratore – nel caso di ritenuta inidoneità, permanente, temporanea o parziale alle mansioni.

L'articolo 42, così come modificato dal **D.Lgs. 106/2009**, stabilisce che, in caso di accertata **inidoneità alla mansione specifica**, il datore di lavoro applica le misure indicate dal medico competente e adibisce il lavoratore ove possibile a mansioni equivalenti o in difetto, a mansioni inferiori garantendo comunque il trattamento corrispondente alle mansioni di provenienza. Vengono invece abrogate le disposizioni concernenti i casi in cui invece il lavoratore sia adibito a mansioni equivalenti o superiori, per le quali erano richiamate le disposizioni dettate in materia dal codice civile[14] e dal **decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**.

La **Sezione VI** (articoli da 43 a 46) riguarda la **gestione delle emergenze**.

L'**articolo 43**, che riproduce sostanzialmente l'**articolo 12 del D.Lgs. 626/1994**, individua alcune **disposizioni di carattere generale**, con particolare riferimento agli adempimenti a carico del datore di lavoro. In particolare, spetta al datore di lavoro l'organizzazione dei rapporti con i servizi pubblici competenti in materia di primo soccorso, di salvataggio, di lotta antincendio e di gestione dell'emergenza, la designazione dei lavoratori addetti alla prevenzione incendi e alle procedure di esodo, l'informazione dei lavoratori che possono essere esposti ad un pericolo grave ed immediato, la programmazione e l'adozione degli interventi finalizzati all'evacuazione del luogo di lavoro, l'assunzione dei provvedimenti volti a garantire che qualsiasi lavoratore, in caso d'impossibilità di contattare il superiore gerarchico, possa prendere le misure atte ad evitare il pericolo.

L'**articolo 44** ripropone le previsioni dell'**articolo 14 del decreto legislativo n. 626 del 1994**, ribadendo i **diritti dei lavoratori in caso di pericolo grave ed immediato**. In particolare si esclude qualsiasi pregiudizio ove il lavoratore si allontani dal posto di lavoro in presenza di un pericolo grave ed immediato e che non è possibile evitare.

L'**articolo 45** reca norme in materia di **primo soccorso**, in linea con le previsioni contenute nelle direttive di riferimento (*first aid*). Nel sancire l'obbligo del datore di lavoro di organizzare il primo soccorso e l'assistenza medica di emergenza secondo la natura dell'attività e le dimensioni dell'azienda, la disposizione rinvia al decreto ministeriale 15 luglio 2003, n. 388, al fine di identificare le caratteristiche minime delle attrezzature di primo soccorso, i requisiti del personale addetto e la sua formazione.

L'**articolo 46** regola la **prevenzione incendi**, che è definita come funzione di preminente interesse pubblico e di esclusiva competenza statale, diretta a conseguire gli obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente. E' altresì esplicitamente affermato l'obbligo di adottare nei luoghi di lavoro idonee misure per prevenire gli incendi e per tutelare l'incolumità dei lavoratori. I Ministri dell'interno e del lavoro e della previdenza sociale sono chiamati ad adottare uno o più decreti finalizzati a definire, oltre alle caratteristiche del servizio di prevenzione e protezione antincendio, anche i criteri per l'individuazione delle misure antincendio, delle misure precauzionali di esercizio, dei metodi di controllo degli impianti e delle attrezzature e dei provvedimenti di gestione delle emergenze.

Al fine di favorire il miglioramento dei livelli di sicurezza antincendio, si demanda ad un decreto del Ministro dell'interno l'istituzione, presso ogni direzione regionale dei vigili del fuoco, di nuclei specialistici per l'effettuazione di attività di assistenza alle aziende.

La norma precisa altresì che le maggiori risorse derivanti dall'espletamento delle funzioni di controllo sono riassegnate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco per il miglioramento dei livelli di sicurezza antincendio nei luoghi di lavoro.

Infine, si prevede che le funzioni relative alla prevenzione incendi, sia per l'attività di disciplina che di controllo, devono essere riferite agli organi centrali e periferici del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

La **Sezione VII** (articoli da 47 a 52) riguarda la **consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori**.

In primo luogo, gli **articoli 47 e 48** recano rispettivamente disposizioni in merito al **rappresentante dei lavoratori per la sicurezza** e al **rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale**. Si consideri che, in attuazione dell'**articolo 1, comma 2, lettera g), della L. 123/2007**, l'**articolo 48 rafforza le competenze del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale**.

Il successivo **articolo 49** istituisce il **rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo**.

Il **rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale**, ai sensi del comma 1 dell'articolo 48, **esercita le competenze del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza** di cui al successivo **articolo 50** con riferimento a tutte le aziende o unità produttive del territorio o del comparto di competenza nelle quali **non sia stato eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza**. Al fine di favorire la sua attività, il successivo comma 3 prevede che tutte le aziende prive di rappresentanti per la sicurezza debbano partecipare al Fondo di sostegno ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità, costituito presso l'INAIL ai sensi del successivo articolo 52. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale ha diritto di accesso ai luoghi di lavoro nei quali esplica la propria attività (comma 4), ha diritto ad una formazione particolare in materia di salute e sicurezza sul lavoro, tale da assicurargli adeguate competenze sulle principali tecniche di controllo e prevenzione dei rischi stessi (comma 7) e

non può svolgere altre funzioni sindacali operative (comma 8).

La nuova figura del **rappresentante dei lavoratori per la sicurezza del sito produttivo è individuato** (articolo 49, comma 1), in **specifici contesti produttivi**, caratterizzati dalla compresenza di più aziende o cantieri, e specificamente:

- a) i porti classificati ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*) della **L. 84/1994** (porti, o specifiche aree portuali, rispettivamente, di rilevanza economica internazionale, di rilevanza economica nazionale e di rilevanza economica regionale e interregionale) sedi di autorità portuale nonché quelli sede di autorità marittima da individuare con appositi decreti;
- b) centri intermodali di trasporto di cui alla direttiva del Ministro dei trasporti del 18 ottobre 2006, n. 3858;
- c) impianti siderurgici;
- d) cantieri con almeno 30.000 uomini-giorno, intesa quale entità presunta dei cantieri, rappresentata dalla somma delle giornate lavorative prestate dai lavoratori, anche autonomi, previste per la realizzazione di tutte le opere;
- e) contesti produttivi con complesse problematiche legate alla interferenza delle lavorazioni e da un numero complessivo di addetti mediamente operanti nell'area superiore a 500.

In tali contesti, la richiamata figura è individuata su iniziativa dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza delle aziende che operino nel sito produttivo interessato (comma 2).

Le modalità di individuazione richiamate nonché le modalità secondo cui il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo esercita le proprie attribuzioni in tutte le aziende o cantieri del sito produttivo in cui non vi siano rappresentanti per la sicurezza sono stabilite dalla contrattazione collettiva, la quale altresì realizza il coordinamento tra i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza del medesimo sito (comma 3).

L'**articolo 51** dispone in materia di **compiti e prerogative degli organismi paritetici**, il cui ruolo di supporto alle imprese, secondo quanto riportato nella relazione illustrativa, risulta notevolmente valorizzato.

Il successivo **articolo 52** prevede, come accennato in precedenza, l'istituzione, presso l'INAIL, del **Fondo di sostegno alla piccola e media impresa** cui partecipano finanziariamente le aziende prive di rappresentanti per la sicurezza (comma 1).

Il Fondo opera a favore delle realtà in cui non sono previsti sistemi di rappresentanza dei lavoratori e di pariteticità migliorativi o, almeno, di pari livello.

Tra gli obiettivi del Fondo rientrano:

- il sostegno ed il finanziamento, in misura non inferiore al 50% delle disponibilità del Fondo, delle attività delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza territoriali, anche con riferimento alla formazione;
- il finanziamento della formazione dei datori di lavoro delle piccole e medie imprese, dei piccoli imprenditori, dei lavoratori stagionali del settore agricolo e dei lavoratori autonomi;
- il sostegno delle attività degli organismi paritetici.

Il Fondo è finanziato (comma 2):

- da un contributo delle aziende nel cui ambito non è stato eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, in misura pari a due ore lavorative annue per lavoratore;
- dalle entrate derivanti dall'irrogazione delle sanzioni previste dal provvedimento in esame per la parte eccedente quanto riscosso a seguito dell'irrogazione delle sanzioni previste dalla vigente normativa, successivamente abrogata dal medesimo provvedimento, nel corso dell'anno 2007, incrementato del 10%;
- con una quota parte delle risorse relative alle attività di consulenza di cui al precedente articolo 9, comma 3;
- relativamente all'attività formative per le piccole e medie imprese richiamate in precedenza, anche dalle risorse di cui all'articolo 11, comma 2.

Il comma 3 demanda ad un decreto interministeriale la individuazione delle regole di funzionamento del fondo nonché quelle di elezione o designazione dei rappresentanti della sicurezza territoriali, nell'ipotesi in cui tale regole non vengano individuate tramite la contrattazione collettiva, mentre il comma 4 prevede l'obbligo, per il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale di informare il Fondo, tramite una relazione annuale, sulle attività svolte.

Gli **articoli 53 e 54** concernono la **documentazione tecnico-amministrativa e le statistiche inerenti gli infortuni e le malattie professionali**. In particolare, l'articolo 53 prevede espressamente che ogni documentazione rilevante in materia di salute e sicurezza sul lavoro possa essere tenuta tramite sistemi di elaborazione automatica di dati, mentre l'articolo 54 prevede che ogni trasmissione di documentazione o comunicazione a enti o amministrazioni pubbliche possa avvenire tramite sistemi informatizzati, secondo le procedure di volta in volta individuate dalla strutture riceventi.

L'apparato sanzionatorio (articoli 55-61)

Infine, per quanto riguarda l'**apparato sanzionatorio**, si consideri, come accennato in precedenza, che, in base ai criteri direttivi indicati dalla legge delega n. 123 del 2007, il sistema sanzionatorio delineato dal **D.Lgs. 81/2008** è basato sulla **contravvenzione**. La disciplina del D.lgs 81 è stata recentemente integrata e corretta ad opera del decreto **D.Lgs 106/2009**.

Il nuovo decreto correttivo ha rivisitato il precedente apparato sanzionatorio in materia di salute e sicurezza sul lavoro rimodulando gli obblighi (e le conseguenti sanzioni in caso di violazione) del datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti e degli altri soggetti del sistema aziendale, sulla base dell'effettività dei compiti rispettivamente svolti, proporzionando le sanzioni alle realtà lavorative connotate da rischi particolari.

In via generale ed in estrema sintesi, con particolare riferimento al datore di lavoro, si prevede la pena dell'**arresto da tre a sei mesi o l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro** per il datore che non abbia effettuato la valutazione dei rischi cui possono essere esposti i lavoratori; la sanzione è più grave (**arresto da quattro a otto mesi**) se la mancata valutazione riguarda aziende che svolgano attività con elevata pericolosità.

Nella maggior parte dei casi, però, è stabilito che al datore di lavoro si applichi la sanzione dell'**arresto alternativo all'ammenda** o la sola ammenda, con un'attenta graduazione delle sanzioni in relazione alle singole violazioni.

Risulta confermata dal **D.lgs. 106 del 2009** la disciplina della revoca della **sospensione dell'attività imprenditoriale** da parte dei competenti organi di vigilanza a seguito di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. In tali ipotesi, infatti, il datore di lavoro assolve le sanzioni previste dalla legge e ripristinate le regolari condizioni di lavoro, dovrà pagare per la ripresa dell'attività d'impresa, una somma aggiuntiva di 2.500 euro.

Al contrario, il correttivo 2009 ha **abrogato** la disposizione che prevedeva la **riduzione fino ad un terzo** degli illeciti in materia di lavoro puniti con la pena dell'arresto, anche in via alternativa, ove il contravventore, entro i termini di cui all'articolo 491 del codice di procedura penale, si fosse adoperato concretamente per la rimozione delle irregolarità riscontrate dagli organi di vigilanza e delle eventuali conseguenze dannose del reato.

Discipline specifiche

I **Titoli da II a XI** sono dedicati invece all'attuazione delle specifiche direttive "particolari" in materia di salute e sicurezza sul lavoro rispetto alla direttiva "madre" 89/391/CEE.

In particolare, le disposizioni del **Titolo II (articoli 62-68)** corrispondono a quelle del **Titolo II del D.Lgs. 626/1994**, che recepiscono la direttiva 89/654/CEE in materia di prescrizioni minime di sicurezza per i luoghi di lavoro[17] oltre a riprendere alcune disposizioni contenute nel **D.P.R. 303/1956** (recante norme generali per l'igiene del lavoro).

In particolare, si segnala tra le novità introdotte quella riguardante la definizione di luogo di lavoro in cui sono compresi anche "i campi, i boschi e altri terreni facenti parte di un'azienda agricola o forestale" i quali prima venivano esclusi dall'applicazione della disciplina recata dal titolo II se situati fuori dall'area edificata dell'azienda (**articolo 62**).

Inoltre, si precisa l'esigenza di strutturare i luoghi di lavoro tenendo conto dell'eventuale presenza di lavoratori disabili (**articolo 63**).

Il successivo **Titolo III (articoli da 69 a 87)**, suddiviso in tre Capi, reca disposizioni in materia di "**Uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale**".

Il **Capo I**, recante "Uso delle attrezzature di lavoro (articoli da 69 a 73), corrisponde al **Titolo III del D.Lgs. 626/1994**, che ha recepito la direttiva 89/655/CEE relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro oltre a riprendere alcune disposizioni normative di cui al **D.P.R. 547/1955** recante norme per la prevenzione degli infortuni.

In particolare, nel testo dello schema di decreto si segnala l'**articolo 71**, che disciplina gli obblighi del datore di lavoro, il quale riprende sostanzialmente la norma attualmente vigente all'**articolo 35 del D.Lgs. 626/1994**.

Il **D.Lgs. 106/2009** è intervenuto su tale disciplina, in primo luogo prevedendo che il datore di lavoro sia obbligato a prendere le necessarie misure necessarie, tra gli altri, al fine di aggiornare i requisiti minimi di sicurezza, in special modo prevedendo un'adeguata informazione, formazione e addestramento per i lavoratori che utilizzano attrezzature a rischio. Lo stesso datore, inoltre, deve provvedere affinché le attrezzature siano sottoposte ad un controllo iniziale e a successivi controlli periodici secondo le indicazioni fornite dai fabbricanti o in assenza, secondo le pertinenti norme tecniche, buone prassi o linee guida.

Infine, si dispone che le verifiche di valutazione, condotte dall'ISPESL e dalle ASL, siano sottoposte ad un termine - rispettivamente di 60 e 30 giorni dalla data della richiesta da parte dei soggetti interessati - trascorso il quale possano essere condotte dai soggetti pubblici e privati all'uopo abilitati.

Inoltre, con riferimento alla norma che impone degli obblighi di informazione del datore di lavoro verso il lavoratore affinché disponga di ogni necessaria informazione e istruzione (**articolo 73**, così come sostituito dal **D.Lgs. 106/2009**), si segnala che, per il datore di lavoro è previsto l'obbligo a provvedere ad una informazione, formazione ed addestramento adeguati e specifici dei lavoratori incaricati dell'uso di attrezzature che richiedano conoscenze e responsabilità particolari in relazione ai loro rischi specifici (di cui al precedente articolo 71, comma 7). A tal riguardo, si attribuisce alla competenza della Conferenza Stato-regioni l'individuazione delle attrezzature di lavoro per cui sia richiesta una specifica abilitazione degli operatori, con il necessario riconoscimento di tale abilitazione, soggetti formatori e requisiti per la validità di formazione.

Il **Capo II**, recante "Uso dei dispositivi di protezione individuale" (articoli da 74 a 79), riporta in maniera sostanziale le norme contenute nel **Titolo IV del D.Lgs 626/1994**, di recepimento della direttiva 89/656/CEE.

Il **Capo III**, infine, in materia di "impianti ed apparecchiature elettriche" (articoli da 80 a 87), prende in considerazione le misure necessarie affinché i materiali, le apparecchiature e gli impianti elettrici messi a disposizione dei lavoratori siano progettati, costruiti, installati, utilizzati e mantenuti in modo da salvaguardare i lavoratori da tutti i rischi di natura elettrica. Le previsioni in esso contenute derivano dal **D.P.R. 547/1955**, nonché dalle normative di buona tecnica esistenti.

Il **Titolo IV (articoli 88-160)** reca norme in materia di "**Cantieri temporanei e mobili**" ed è articolato in tre Capi.

Il **Capo I** recante le "Misure per la salute e sicurezza nei cantieri temporanei o mobili" (articoli da 88 a 104), riprende le norme del **D.Lgs 494/1996** di recepimento della direttiva 92/57/CEE ed è costituito inoltre da una serie di allegati derivanti dal citato decreto legislativo e dal **D.P.R. 222/2003**.

Nel testo dello schema di decreto si segnala all'articolo 89 tra le definizioni in esso riportate quella di impresa affidataria (articolo 89, comma 1, lettera i)), definita come l'impresa titolare del contratto di appalto con il committente che, nell'esecuzione dell'opera appaltata, si avvale di imprese subappaltatrici e o di lavoratori autonomi.

Si evidenzia inoltre che l'articolo 97, in materia di obblighi del datore di lavoro dell'impresa affidataria, reca una disposizione non presente nel testo attualmente vigente del **D.Lgs 494/1996**. Tale disposizione, tra l'altro, pone a carico del datore di lavoro dell'impresa affidataria gli obblighi indicati all'articolo 26 del provvedimento in esame, in materia di "obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione".

Il **D.Lgs. 106/2009** è intervenuto in maniera significativa su tale disciplina.

In primo luogo, è stata prevista la non applicazione delle disposizioni dell'**articolo 88 del D.Lgs. 81/2008** alle attività concernenti operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, che non comportino lavori edili o di ingegneria civile di cui all'allegato X.

Inoltre, modificando l'articolo 89 del D.Lgs. 81, si individua l'impresa affidataria, nel caso in

cui titolare del contratto di appalto sia un consorzio tra imprese che svolga la funzione di promuovere la partecipazione delle imprese aderenti agli appalti pubblici o privati, nell'impresa consorziata assegnataria dei lavori oggetto del contratto di appalto, individuata dal consorzio nell'atto di assegnazione dei lavori stessi. Lo stesso articolo provvede all'individuazione dell'impresa affidataria anche nei casi di pluralità di imprese consorziate assegnatarie di lavori.

Si segnala altresì il trasferimento, attraverso la modifica dell'articolo 93, comma 1, del D.Lgs. 81, della piena responsabilità in materia di verifica degli adempimenti al responsabile dei lavori al momento della nomina da parte del committente.

Il **Capo II** recante "Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni e nei lavori in quota" (articoli da 105 a 160), contiene disposizioni derivanti dal **D.P.R. 547/1955**, dal **DPR 164/1956**, dal **D.Lgs. 494/1996**, dal **D.Lgs. 626/1994** e dal **D.Lgs. 235/2003**. Questo insieme di norme è corredato da una serie di allegati derivanti:

- dai decreti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 2 settembre 1968 sul riconoscimento di efficacia, del 23 marzo 1990, n. 115 sul riconoscimento di efficacia, del 27 marzo 1998 sui trabattelli, del 23 marzo 2000 sulle scale portatili e del 6 agosto 2004 in materia di laboratori di certificazione;
- dagli accordi Stato-regioni del 26 gennaio 2006 sui lavori in quota e del 16 marzo 2006 sulle bevande alcoliche;
- dalle circolari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 46 del 2000 e n. 25 del 2006.

In particolare, oltre a disposizioni di carattere generale, l'articolato contiene norme riguardanti scavi e fondazioni, ponteggi e impalcature in legname, ponteggi fissi e mobili, costruzioni edilizie e demolizioni.

Va sottolineato come l'articolo 111 dello schema di decreto riporta la norma dell'**articolo 36-bis del D.Lgs 626/1994** in materia di "Obblighi del datore di lavoro nell'uso di attrezzature per lavori in quota" e l'articolo 116 dello schema riprende l'**articolo 36-quinquies del D.lgs 626/1994** che disciplina gli "Obblighi dei datori di lavoro concernenti l'impiego di sistemi di accesso e di posizionamento mediante funi".

Il **capo III** (articoli da 157 a 160), infine, reca disposizioni in materia di sanzioni per le quali si rinvia all'apposita scheda.

Il **Titolo V (articoli da 161 a 166)**, suddiviso in due Capi (relativi rispettivamente alle disposizioni generali e alle sanzioni), reca disposizioni in materia di "**Segnaletica di salute e sicurezza sul lavoro**". In sostanza, in esso vengono riprese le norme del **D.Lgs. 14 agosto 1996, n. 493** di attuazione della direttiva 92/58/CE concernente le prescrizioni minime per la segnaletica di sicurezza e salute sul luogo di lavoro.

Le disposizioni del **Titolo VI (articoli 167-171)** corrispondenti a quelle del **Titolo V del D.Lgs. 626/1994**, che ha recepito la direttiva 90/269/CEE, si applicano alle attività lavorative di **movimentazione manuale dei carichi** che comportano per i lavoratori rischi di patologie da sovraccarico biomeccanico, in particolare dorso-lombari.

Il **Titolo VII (articoli 172-179)** reca disposizioni in materia di attrezzature munite di **videoterminale**, ribadendo il dettato del **Titolo VI del D.Lgs. 626/1994** che ha recepito la direttiva 90/270/CEE relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali.

Il **Titolo VIII (articoli 180-220)** reca disposizioni in materia di **agenti fisici** ed è suddiviso in 5 Capi, concernenti, rispettivamente, le **disposizioni generali** (Capo I), il **rumore** (Capo II), le **vibrazioni** (Capo III), i **campi elettromagnetici** (Capo IV) e le **radiazioni ottiche** (Capo V).

Più specificamente, secondo quanto affermato nella relazione illustrativa, il Capo I (articoli 180-186) contiene disposizioni di carattere generale che trovano applicazione nei confronti di tutti gli agenti fisici disciplinati dal titolo in materia, tra gli altri, di valutazione dei rischi, di informazione e formazione dei lavoratori, di sorveglianza sanitaria.

Il successivo Capo II (articoli 187- 198), corrispondente al **Titolo V-bis del D.Lgs. 626/1994**, che ha dato attuazione alla **direttiva 2003/10/CE**, determina i requisiti minimi per la protezione dei lavoratori contro i rischi per la salute e la sicurezza derivanti dall'esposizione al rumore durante il lavoro e, in particolare, per l'udito.

Il Capo III (articoli 199-205) introduce le disposizioni relative al **D.Lgs. 187/2005** che ha dato attuazione alla **direttiva 2002/44/CE** contenente prescrizioni minime di sicurezza e salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti da vibrazioni meccaniche.

Con il Capo IV (articoli 206-212) sono state mutate le disposizioni di cui al **D.Lgs. 257/2007**, di attuazione della **direttiva 2004/40/CE** contenente prescrizioni minime di sicurezza e salute relative all'esposizione dei lavoratori dai rischi derivanti dai campi elettromagnetici.

Il Capo V (articoli 213-220), infine, prevede l'attuazione delle prescrizioni minime di sicurezza e salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dalle radiazioni ottiche artificiali di cui alla **direttiva 2006/25/CE**. Al riguardo, si segnala che la relazione illustrativa evidenzia la trasfusione, nel provvedimento in esame, delle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo volto a dare attuazione alla **direttiva 2006/25/CE** (che stabilisce le prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dalle radiazioni ottiche artificiali), approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti (atto n. 228).

Il **Titolo IX (articoli 221-265)** reca disposizioni concernenti le **sostanze pericolose** ed è suddiviso in 3 Capi, concernenti la protezione da **agenti chimici** (Capo I), la protezione da **agenti cancerogeni e mutageni** (Capo II) e la protezione dai rischi connessi all'esposizione ad **amianto** (Capo III).

In particolare, il Capo I reca disposizioni corrispondenti al **Titolo VII-bis del D.Lgs. 626/1994**, introdotto dal **D.Lgs. 25/2002**, di attuazione della direttiva 98/24/CE sulla protezione della salute e la sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro.

Con il Capo II sono ribadite le disposizioni di cui al **Titolo VII del D.Lgs. 626/1994**, così come sostituito dal **D.Lgs. 66/2000**, emanato in attuazione delle direttive 97/42/CE e 99/38/CE che modificano la direttiva 90/394/CE in materia di protezione di lavoratori contro i rischi derivanti da esposizioni ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro.

Il Capo III, infine, riconduce nel provvedimento in esame le disposizioni di cui al **D.Lgs. 257/2006**, di attuazione della **direttiva 2003/18/CE** relativa alla protezione dei lavoratori dai rischi di esposizione all'amianto dei lavoratori durante il lavoro.

Il **Titolo X (articoli 266-286)** contiene le disposizioni del **Titolo VIII del D.Lgs. 626/1994**, con il quale è stata attuata la direttiva 90/679/CEE relativa alla protezione di lavoratori contro

i rischi derivanti dall'esposizione agli agenti biologici durante il lavoro.

Infine, il **Titolo XI (articoli 287-297)** corrisponde al **Titolo VIII-bis del D.Lgs. 626/1994**, introdotto dall'**articolo 2 del D.Lgs. 233/2003**, che ha recepito la direttiva 99/92/CE relativa alle prescrizioni minime per il miglioramento della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori esposti a rischio di atmosfere esplosive.

Per quanto riguarda il **Titolo XII (articoli 298-303)**, recante "Disposizioni diverse in materia penale e di procedura penale", si rinvia all'apposita sezione dedicata all'apparato sanzionatorio.

Disposizioni finali

Il **Titolo XIII (articoli 304-306)**, recante "**Norme transitorie e finali**", dispone all'**articolo 304 in merito alle abrogazioni** conseguenti all'entrata in vigore del decreto in esame, mentre all'**articolo 305** stabilisce che, salvo quanto previsto dall'articolo 11 in materia di attività volte a promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, dal decreto in esame non devono discendere nuovi oneri per la finanza pubblica. Infine l'**articolo 306** reca disposizioni finali che intervengono su svariati profili, tra cui l'entrata in vigore di specifiche parti del decreto che viene differita rispetto all'entrata in vigore del complesso del medesimo decreto.