

03 / 2023

# DIRITTI & LAVORO

## FLASH

idee e strumenti per il sindacato



# ABILI E ARRUOLATI

*Il Decreto Lavoro cancella il reddito di cittadinanza  
e ingrossa le fila dell'esercito di riserva.  
La lotta al lavoro povero può attendere*

Le altre novità del Decreto Lavoro  
su contratto a termine,  
lavoro occasionale, obblighi di  
informazione e cassa integrazione

Le clausole sociali  
nel nuovo codice dei contratti pubblici

03

**Aprile - Maggio 2023**

**04**

**Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusion: il contrasto alla povertà secondo il Governo Meloni**

*di Giovanni Calvellini*

**08**

**Gli "andirivieni" legislativi in materia di obblighi informativi sul datore: quando il legislatore torna sui suoi passi**

*di Francesca Maffei*

**10**

**Il Decreto lavoro su contratto a termine e lavoro occasionale: un "mix" di vecchie ricette, a tutto vantaggio della precarietà.**

*di Andrea Ranfagni*

**14**

**Clausole sociali e contrasto al dumping contrattuale: le ambivalenti novità del nuovo codice dei contratti pubblici**

*di Giovanni Orlandini*

# DIRITTI & LAVORO

idee e strumenti per il sindacato

## FLASH

A cura di

**Centro Studi**  
***"Diritti & Lavoro"***

Direttore Scientifico

**Prof. Giovanni Orlandini**

Comitato di Redazione

**Andrea Danilo Conte** (PRESIDENTE)  
**Francesca Bassetti**  
**Giovanni Calvellini**  
**Giulia Frosecchi**  
**Mariagrazia Lombardi**  
**Ivan Petrone**  
**Andrea Ranfagni**  
**Marco Tufo**

Progetto grafico

**Dario D'Ovidio**

Contatti

**Centro Studi**  
**Diritti & Lavoro**

Piazza dei Rossi, 1  
50125 - Firenze

web: [dirittilavoro.it](http://dirittilavoro.it)

email: [dirittilavoro@gmail.com](mailto:dirittilavoro@gmail.com)

Questo periodico è iscritto al  
Reg. Trib. n° 5725 del 07/05/2009

#### **Crediti fotografici**

Per le immagini senza crediti  
l'editore ha ricercato con ogni  
mezzo i titolari dei diritti fotografici  
senza riuscire a reperirli.  
È ovviamente a completa  
disposizione per l'assolvimento di  
quanto occorre nei loro confronti.

# Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: il contrasto alla povertà secondo il Governo Meloni

di  
Giovanni  
Calvellini

La principale novità del decreto del 1° maggio, d.l. n. 48/2023, è sicuramente rappresentata dalla sostituzione del Reddito di Cittadinanza con l'Assegno di Inclusione. Le modifiche, com'è intuibile, non riguardano soltanto il nome, ma colpiscono durissimo la sostanza di quella che è la più importante misura di contrasto alla povertà nel nostro Paese. Prima di mettere in evidenza i profili su cui maggiormente si è abbattuta la scure del Governo Meloni, conviene dare conto delle caratteristiche della nuova misura che sarà operativa dal 1° gennaio 2024.

Ebbene, l'Assegno di Inclusione, definito nel decreto governativo come «una misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa», è riconosciuto esclusivamente ai nuclei familiari che abbiano un componente disabile, minore o con almeno sessanta anni di età. È necessario che il soggetto richiedente il beneficio sia cittadino europeo oppure cittadino di paese terzo in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo o titolare di protezione internazionale. In aggiunta a questo è prescritta la residenza in Italia da almeno cinque anni (di cui gli ultimi due in modo continuativo), che deve essere mantenuta per tutta la durata dell'erogazione del beneficio.

Con riferimento alla condizione economica, è richiesto un ISEE riferito al nucleo familiare non superiore a € 9.360 e un reddito familiare comunque inferiore a € 6.000 annui incrementati a seconda del numero e della condizione (minore età, disabilità, etc.) dei componenti del nucleo familiare. Per poter ottenere il riconoscimento dell'Assegno, inoltre, il valore del patrimonio immobiliare non deve eccedere € 30.000 (è però escluso dal conteggio il valore dell'abitazione principale) e quello del patrimonio mobiliare (depositi bancari, prodotti finanziari, etc.) non può essere superiore a € 6.000 (ma anche questo valore-soglia è aumentato in base al numero e alla condizione dei componenti del nucleo familiare). Infine, è negata la concessione dell'Assegno a chi risulta intestatario di auto e moto di medio-grossa cilindrata o di navi e imbarcazioni da diporto, nonché a coloro che sono sottoposti a misura cautelare o sono stati condannati nei dieci anni precedenti per delitti non colposi che comportano una pena non inferiore a un anno di reclusione. Il beneficio non spetta neppure al nucleo familiare in cui un componente risulta disoccupato a seguito di risoluzione consensuale o dimissioni volontarie (sono escluse quelle per giusta causa) nei dodici mesi precedenti.

Una volta ottenuto l'Assegno, l'importo dello stesso consiste in un'integrazione del reddito familiare, fino ad una soglia, su base annua, di € 6.000 (€ 7.560 per i nuclei di

persone con più di sessantasette anni di età), moltiplicata, in caso di nuclei con più di un componente, per un parametro rapportato al numero e alla condizione dei membri del nucleo. A questa erogazione si aggiunge poi un contributo, fino ad un massimo di € 3.360 annui (€ 1.800 annui per i nuclei di persone con più di sessantasette anni), a copertura del canone per i nuclei familiari che vivono in un'abitazione concessa in locazione. La corresponsione dell'Assegno, tanto per la quota a integrazione del reddito quanto per quella relativa all'eventuale canone di locazione, avviene in dodici rate mensili per ciascun anno e ha una durata massima di diciotto mesi. Allo scadere di questo termine, il beneficio può essere rinnovato per altri dodici mesi, ma previa sospensione di un mese.

Il beneficio economico è erogato attraverso uno strumento di pagamento elettronico ricaricabile, denominato "Carta di inclusione". Essa può essere utilizzata solo per il pagamento di certi beni e servizi. Permette di effettuare prelievi di contante, ma solo entro un limite mensile non superiore a € 100 per un singolo individuo (moltiplicato per la scala di equivalenza), e di effettuare un bonifico mensile in favore del locatore indicato nel contratto di locazione.

Per poter ricevere l'Assegno il richiedente deve effettuare l'iscrizione presso il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL). Questo invia in automatico i dati del nucleo familiare al servizio sociale del comune di residenza per l'analisi e la presa in carico dei componenti con bisogni complessi e per l'attivazione degli eventuali sostegni. I beneficiari devono presentarsi per il primo appuntamento presso i servizi sociali entro centoventi giorni dall'iscrizione al SIISL. A questo punto i servizi sociali effettuano una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare, finalizzata alla sottoscrizione di un patto per l'inclusione. I componenti del nucleo familiare di età compresa tra diciotto e cinquantanove anni attivabili al lavoro vengono avviati ai centri per l'impiego per la sottoscrizione del c.d. patto di servizio personalizzato con cui vengono definite le competenze professionali del soggetto e quest'ultimo si dichiara disponibile a partecipare a iniziative formative e di orientamento e all'accettazione di congrue offerte di lavoro. Questo patto deve sottoscritto entro sessanta giorni da quando i componenti attivabili al lavoro vengono avviati al centro per l'impiego dai servizi sociali.

Tali aspetti sono di centrale importanza perché influiscono sull'erogazione del beneficio economico. Infatti, è stabilito che decadano dallo stesso i nuclei in

## FLASH

### **Deroghe alla Cassa Integrazione Straordinaria. Introdotta la norma ad hoc per la ex GKN**

Nel cosiddetto "Decreto Lavoro" adottato dal Governo Meloni (d.l. n. 48/2023) sono contenute anche disposizioni in materia di Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (cosiddetta CIGS).

L'art. 30, infatti, prevede una ipotesi di cassa integrazione "in deroga" rispetto alla normativa attuale.

I beneficiari della previsione sono le aziende che abbiano dovuto fronteggiare situazioni di perdurante "crisi aziendale" e di "riorganizzazione" e che non sono riuscite, nel corso del 2022, a dare completa attuazione di piani di riorganizzazione e ristrutturazione originariamente previsti.

Per tali aziende, quindi, è prevista la possibilità di ottenere, in continuità con le precedenti tutele, un ulteriore periodo di Integrazione Salariale Straordinaria fino al 31 dicembre 2023 e al fine di completare i processi, comunque per salvaguardare il livello occupazionale e il patrimonio di competenze acquisito dai lavoratori dipendenti.

Per espressa previsione legislativa, al trattamento di integrazione salariale in questione non si applicano i termini di durata massima previsti dalla normativa ordinaria (ovvero 24 mesi nell'arco di un quinquennio mobile), oltre che la procedura sindacale ed amministrativa normalmente richieste. Ed è in questo che devono rinvenirsi le principali deroghe alla normativa ordinaria.

Da evidenziare, poi, che al fine di poter beneficiare del trattamento in questione, l'azienda deve dimostrare che il motivo del non completamento dei piani di riorganizzazione e ristrutturazione è dipeso da fatto ad essa non imputabile, con espresso riferimento ad una "prolungata indisponibilità dei locali aziendali". [continua]

## FLASH

E' inoltre previsto che l'azienda che fa domanda del trattamento in deroga possa essere anche "in stato di liquidazione". Proprio alla luce di questi ultimi due elementi citati, non si può non rinvenire nella disposizione in questione un riferimento chiaro al caso della ex GKN, ovvero l'azienda fiorentina che da quasi più di due anni risulta ferma sul piano produttivo, a causa dell'annunciata chiusura da parte dei precedenti proprietari, cui è subentrato poi altro imprenditore al fine di riconvertire industrialmente lo stabilimento, senza che però ad oggi si sia visto nulla di concreto.

La tesi della nuova proprietà è sempre stata infatti quella di una parziale inagibilità dei locali aziendali causata dalle iniziative sindacali di solidarietà e sostegno alla lotta dei lavoratori. Tale tesi è stata tuttavia unanimemente smentita dai pronunciamenti del Tribunale di Firenze, che hanno, al contrario dichiarato che la mancata ripresa della produzione sia imputabile alla proprietà ed all'assenza di un piano industriale di rilancio.

La disposizione ha già trovato applicazione, in quanto la QF (questo il nuovo nome della ex GKN) ha già ottenuto la cassa integrazione. Questo è sicuramente un fatto positivo, poiché, come noto, i lavoratori erano rimasti senza stipendio, di fatto costringendo molti a dimettersi per "giusta causa".

Discutibile, però, come si sia ritenuto che il mancato completamente del piano di riorganizzazione sia dipeso da fatto "non imputabile" al datore di lavoro, come appunto prevede la norma in commento e come invece smentito dall'autorità giudiziaria.

Rimane altresì senza risposte l'intrinseca contraddittorietà di una norma che prevede la concessione della cassa al fine di completare i piani di riorganizzazione e ristrutturazione e la estende ad aziende in liquidazione, ossia, ad aziende che a quella riorganizzazione hanno, evidentemente, rinunciato.

cui un componente tenuto a detti obblighi di adesione e partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché alle misure di politica attiva (questi obblighi non gravano sui componenti minorenni, disabili, titolari di pensione, affetti da patologie oncologiche, frequentanti un corso di studi o con carichi di cura) non si presenti ai servizi sociali o al centro per l'impiego nei termini stabiliti; oppure non sottoscriva il patto di servizio personalizzato; o non partecipi alle iniziative e alle attività indicate dal centro per l'impiego o dai servizi sociali; oppure ancora non accetti, senza giustificato motivo, un'offerta di lavoro tra quelle che la legge giudica "congrue", essendo tali tutte quelle per un lavoro a tempo determinato in un luogo che non disti più di 80 km dal domicilio del soggetto oppure per uno tempo indeterminato (senza limiti di distanza nell'ambito del territorio nazionale). In entrambi i casi è comunque richiesto - per potersi parlare di offerta congrua - che l'orario di lavoro non sia inferiore al 60% di quello a tempo pieno e che la retribuzione corrisposta non sia inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni datoriali e sindacali più rappresentative.

Si segnala infine che il meccanismo di promozione dell'inclusione lavorativa dei beneficiari dell'Assegno di Inclusione è collegato dal d.l. n. 48/2023 a un sistema di incentivi (sottoforma di sgravi contributivi) per i datori di lavoro privati all'assunzione di questi soggetti; incentivi la cui convenienza per le imprese varia a seconda della tipologia contrattuale utilizzata per reclutare il percettore del beneficio.

Ecco, quella descritta è, per sommi capi, la disciplina della nuova misura di contrasto alla povertà che sostituirà il Reddito di Cittadinanza a far data dal 1° gennaio del prossimo anno. Le differenze rispetto allo strumento oggi operativo non sono poche, ma le più impattanti sulla finalità che il decreto dichiara di perseguire sono quelle che concernono i requisiti di accesso al beneficio e i meccanismi della condizionalità. Sotto questo secondo profilo, in particolare, va detto che le condizioni per mantenere la fruizione della misura di lotta alla povertà si irrigidiscono, sia prevedendo la decadenza per il rifiuto di una sola offerta congrua, sia inasprendo i requisiti per la valutazione della congruità. L'obiettivo è insomma costringere il percettore dell'Assegno ad accettare un'offerta purchessia.

Quanto poi ai requisiti di accesso, si è visto che il decreto in esame circoscrive il novero dei potenziali percettori dell'Assegno ai nuclei familiari con almeno un componente disabile, minore o ultra-sessantenne. È

prevedibile quindi che la platea dei beneficiari subirà una decisa contrazione rispetto a quella del Reddito di Cittadinanza. I dati IRPET ci dicono che in Toscana si scenderà da 53.000 a 44.000 nuclei ammessi al beneficio (da 108.000 a 82.000 individui appartenenti ai quei nuclei). Insomma, quasi 10.000 famiglie con una situazione patrimoniale che ne testimonia la condizione di povertà non avranno accesso all'Assegno solo perché - ad esempio - i figli hanno raggiunto la maggiore età. Evidentemente, il Governo considera di seri B la povertà e il disagio sociale di queste persone.

Ad esse è riservato un diverso tipo di intervento: il Supporto per la formazione e il lavoro, quale misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro. Questo strumento - che sarà operativo dal 1° settembre di quest'anno - è infatti rivolto ai componenti dei nuclei familiari, di età compresa tra diciotto e cinquantanove anni, con un valore dell'ISEE familiare non superiore a € 6.000 annui, che non hanno i requisiti per accedere all'Assegno d'Inclusione. Il Supporto è peraltro incompatibile con il Reddito di Cittadinanza e con ogni altro strumento pubblico di integrazione o di sostegno al reddito in caso di disoccupazione. In sostanza, una volta presentata la richiesta per il beneficio, l'interessato in possesso dei requisiti viene inviato al centro per l'impiego dove deve sottoscrivere il patto di servizio personalizzato. A seguito della stipulazione di quest'ultimo può essere inserito - anche su sua iniziativa - in programmi formativi erogati da soggetti pubblici o privati accreditati e, in questo caso, riceve un beneficio economico, quale indennità di partecipazione a dette misure di attivazione lavorativa, pari ad un importo mensile di € 350 per un massimo di dodici mesi.

Ciò che si percepisce con grande chiarezza dalla lettura complessiva del d.l. n. 48/2023 è il distacco del legislatore dalla realtà del disagio economico-sociale vissuto da fette sempre più grandi della popolazione. Un distacco che si manifesta nel pregiudizio che il beneficiario delle misure di lotta alla povertà sia qualcuno che vuole vivere sulle spalle degli altri e che deve quindi essere fatto alzare dal divano, se non addirittura un disonesto da stanare e sanzionare pesantemente. La verità è che combattere la povertà significa attuare il principio di solidarietà, ridurre il disagio sociale, impedire lo sfruttamento lavorativo e il *dumping* salariale, contrastare la criminalità organizzata e molto altro. Ma di tutto questo, evidentemente, non

c'è traccia nel decreto del 1° maggio, che finisce perciò per diventare funzionale a perpetuare, rafforzandole, le cause che stanno all'origine della diffusione del lavoro povero. Dietro alla campagna denigratoria scatenata contro il reddito di cittadinanza, e culminata nella sua cancellazione, c'è infatti una precisa volontà politica di liberare il mercato del lavoro da quel (pur debolissimo) strumento di resistenza al ricatto del lavoro "purchessia". Letta in questa logica, la cancellazione del reddito di cittadinanza concorre con l'indebolimento degli argini alla precarietà (l'altro ambito d'intervento del "decreto lavoro") nel favorire dinamiche di compressione del costo del lavoro, soddisfacendo così le esigenze di quella parte del mondo imprenditoriale italiano che, su questo piano, gioca la propria capacità competitiva. ■

# Gli “andirivieni” legislativi in materia di obblighi informativi sul datore: quando il legislatore torna sui suoi passi

di  
Francesca  
Maffei

Con l'art. 26 del decreto legge n. 48/2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 103 del 4 maggio 2023 (d'ora in avanti anche solo *decreto lavoro*), il legislatore governativo, dopo vari mesi di confronto politico, ha modificato il “giovannissimo” decreto Trasparenza (D.lgs. 104/2022) riducendo e semplificando il novero delle informazioni che il datore di lavoro e il committente devono fornire ai lavoratori al momento dell'instaurazione (oltre che in costanza) del rapporto di lavoro o di collaborazione.

Che la materia del diritto del lavoro sia storicamente (e, forse, cronicamente) attraversata da giri di volta legislativi, occasionati dai cambi del colore politico al Governo, non è dato dubitarne. Negli ultimi anni, d'altronde, l'instabilità politica del nostro Paese ci ha preparati, più che in passato, a non abbassare la “guardia” dell'aggiornamento, per non perdere quei piccoli e spesso scomposti e contraddittori interventi normativi sulla materia, dettati talvolta più dalla volontà di accreditarsi politicamente

con micro segmenti elettorali che da una reale progettualità di riforma. Nel caso del decreto lavoro, però, il legislatore non ha neppure dato il tempo di interiorizzare la novità normativa di qualche mese prima perché è subito tornato sui suoi passi, sostanzialmente sminuendo il cuore e la ratio della precedente scelta legislativa, seppur lasciandone formalmente in vigore il testo.

Come noto l'intervento modificativo del governo Meloni è stato salutato con enorme favore dalle imprese, dalle associazioni datoriali e dagli organi di stampa più vicini agli interessi delle prime, che lo hanno presentato come uno strumento di ragionevole compromesso tra l'esigenza informativa dei lavoratori (ormai non più eclissabile, stante il monito del legislatore europeo contenuto sul punto nella direttiva Direttiva Ue 2019/1152 di cui il decreto trasparenza costituisce “trasposizione”) e gli interessi datoriali per una gestione “light” dei rapporti di lavoro e di collaborazione, evitando dunque un'eccessiva burocrazia. In altre parole, le modifiche che l'art. 26 del decreto lavoro apporta al de-

creto trasparenza sono state presentate come una soluzione definitiva a quell'appesantimento burocratico che le associazioni datoriali avevano denunciato come “ingestibile” e inattuabile sin dall'indomani dell'entrata in vigore del decreto trasparenza, quando ancora si era neppure compresa la portata di quegli adempimenti informativi.

In realtà, gli obblighi previsti a carico del datore dal decreto trasparenza, pur sicuramente esigendo qualche ritocco manutentivo utile a dipanare i dubbi interpretativi sollevati (soprattutto per quanto riguarda gli obblighi informativi collegati all'utilizzo di *sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati* di cui all'art. 1bis del d.lgs. n.152/97) presentavano come un valido strumento per accorciare l'asimmetria informativa che caratterizza i rapporti di lavoro. Obbligando il datore/committente a mettere nero su bianco il concreto atteggiarsi della regolamentazione contrattuale collettiva o normativa nel singolo rapporto di lavoro o coartando l'impresa, che faccia uso di sistemi tecnologici o intelligenze artificiali, a domandarsi se,

in che modo e fino a che punto queste si riversano nella gestione del rapporto di lavoro, il legislatore forniva uno spazio di riflessione importante per le stesse imprese, utile anche a prevenire futuri contenziosi. Certo, non si dubita che il decreto abbia determinato “nell'immediato” un appesantimento degli oneri datoriali e abbia sicuramente sollevato perplessità interpretative, ma la retorica avversativa sin da subito utilizzata dalle imprese, circa l'implementazione di una norma “impossibile” da rispettare, appare quantomeno eccessiva.

Senza dimenticare che i dubbi interpretativi sollevati relativamente agli obblighi informativi per le imprese “meccanizzate”, lungi dal porsi come ostacoli insormontabili, riflettono proprio l'opacità di queste organizzazioni, confermando l'opportunità di un intervento normativo finalizzato ad una maggior trasparenza dei loro meccanismi di funzionamento.

Insomma, per essere utile modificato, il decreto trasparenza necessitava di qualche tempo di operatività in più per comprenderne appieno l'impatto e la possibilità per le imprese di ottemperarvi. Anzi, di fronte alle difficoltà della sua attuazione, piuttosto che procedere con una sua rivisitazione in senso restrittivo, il legislatore avrebbe potuto rafforzare il ruolo dei soggetti pubblici, obbligandoli ad attività di consulenza alle imprese ed indirettamente esortare una maggior collaborazione delle parti sociali per la redazione di testi contrattuali collettivi semplici, completi ed esaustivi, eliminando la storica prassi di stratificare normativamente i vari testi e procedere con rinvii criptici tra gli stessi.

La scelta del Governo è stata invece di fare un dietro front importante sull'estensione degli obblighi informativi apportando al decreto trasparenza due diversi correttivi che ne riducono fortemente la capacità di

impatto e giustificando peraltro questa scelta come necessità di aderire meglio alla Direttiva comunitaria.

Innanzitutto l'articolo 26 del decreto lavoro ha previsto che per un gruppo nutrito delle informazioni di cui all'art. 1 del d.lgs 152/1997 (su periodo di prova, ferie e congedi, retribuzione, licenziamento, orario e oneri contributivi) il datore di lavoro possa, in luogo della redazione dell'informativa contenente la descrizione di vari istituti, limitarsi a indicare al dipendente il riferimento normativo o della contrattazione collettiva, anche aziendale, che regola l'istituto di riferimento (a tal fine, il datore deve mettere a disposizione anche per via digitale tutti gli accordi collettivi applicati). Che la modifica costituisca non una semplice “semplificazione” burocratica ma un vero e proprio arretramento lo dimostra la realtà dei contratti collettivi che normalmente, attraverso giochi di rinvii a testi contrattuali precedenti e passati, si presentano come testi pluri stratificati e difficilmente intellegibili da un “non addetto”. Non dimentichiamo che, a differenza che nel settore pubblico privatizzato dove l'ARAN ha cercato di ovviare a questa complessità di lettura redigendo ottime raccolte sistematiche di contratto, nel settore privato le parti sociali sembrano disinteressate alla fruibilità dei testi normativi, lasciando agli operatori giuridici la ricerca del concreto atteggiarsi degli stessi.

Con la seconda modifica, sempre nell'ottica di alleggerire gli adempimenti per le imprese, viene circoscritto l'ambito di applicazione degli ulteriori obblighi informativi previsti dall'art. 1 bis d.lgs. 152/1997 in caso di utilizzo, da parte del datore, di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati. A partire dal 5 maggio 2023, infatti, solo nel caso in cui i sistemi in questione siano «integral-

mente» automatizzati, ai lavoratori interessati e alle rappresentanze sindacali devono essere comunicati gli aspetti del rapporto di lavoro su cui tali sistemi incidono, i relativi scopi e finalità, le modalità di funzionamento e il livello di sicurezza informatica.

Si tratta di una modifica che, almeno a parere di chi scrive, più che risolvere i dubbi interpretativi sollevati dalla norma circa il campo soggettivo di applicazione dell'art. 1 bis (in parte già dipanati dall'intervento dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali del 24 gennaio 2023) svela una precisa scelta di politica legislativa volta a circoscrivere l'ambito applicativo della disposizione. Ciò, peraltro, pochi giorni dopo che quegli obblighi informativi si erano rivelati uno strumento di pressione e accreditamento sindacale utilissimo, soprattutto all'interno di imprese dematerializzate e con rapporti di lavoro non standard, dove dunque gli spazi di agibilità sindacale sono necessariamente ridotti. E, infatti, il Tribunale di Palermo con decreto del 3 aprile 2023, in relazione agli obblighi informativi introdotti dall'art. 4 D. Lgs. n. 104/2022, ha ritenuto che la legittimazione attiva alla richiesta di informazioni compete non soltanto al lavoratore ma anche alle RSA, RSU o alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative e «*il relativo diniego limita e compromette l'attività sindacale, legittimando la richiesta di rilascio delle informazioni ex art. 28, integrando già lo stesso rifiuto datoriale una lesione del diritto alla informativa azionabile anche da parte sindacale, quindi in aggiunta e non in alternativa rispetto all'eventuale previo rilascio al lavoratore*». La modifica introdotta dal decreto lavoro è dunque evidentemente diretta a contenere per il futuro gli effetti di un simile orientamento giurisprudenziale. ■

# Il Decreto lavoro su contratto a termine e lavoro occasionale: un “mix” di vecchie ricette, a tutto vantaggio della precarietà.

di  
Andrea  
Ranfagni

**N**el cosiddetto “Decreto lavoro” adottato dal Governo Meloni, ovvero il d.l. n. 48 del 4 maggio 2023, sono presenti delle novità per ciò che concerne il contratto di lavoro a termine (art. 24, che modifica l’art. 19, comma 1, d.lgs. 81/15) ed il lavoro occasionale (art. 37, di modifica dell’art. 54 -bis, d.l. 50/17).

Riguardo alla prima tipologia contrattuale, non poteva essere diversamente, verrebbe da dire. Come noto, infatti, non c’è Governo, ormai, che non metta mano alla normativa sui contratti a termine, ritenuto il principale contratto per garantire la “flessibilità” nell’utilizzo di manodopera desiderata dalle imprese italiane, non disposte ad assumersi quel “rischio d’impresa” che l’attività imprenditoriale dovrebbe implicare. Non basta evidentemente il fatto che se anche si assume a tempo indeterminato un lavoratore, esiste comunque la possibilità di licenziarlo se sopraggiungono esigenze economiche per l’azienda. Come si sa, più facile far ricadere ogni rischio economico sui lavoratori dipendenti, per i quali l’impiego mediante contratti a termine altro non è che una forma di sfruttamento e di precarietà.

Ci sono Governi (pochi) che nel mettere mano all’istituto in questione hanno cercato di arginare l’abuso nel loro utilizzo; altri (purtroppo, molti), che invece, hanno cercato di liberalizzarlo il più possibile.

Nel primo caso, i limiti all’utilizzo passano generalmente dall’obbligo di giustificare il perché si assume a termine, anziché a tempo indeterminato. Nel secondo caso, in particolare, ci si orienta verso la cosiddetta “a-causalità”, che garantisce la possibilità di assumere a termine senza dover giustificare le ragioni di questa scelta, pena la trasformazione a tempo indeterminato del rapporto.

L’apice del processo di liberalizzazione è stato certamente raggiunto con il Governo Renzi e con il cosiddetto “Decreto Poletti” (d.l. n. 34/2014), con il quale l’utilizzo del contratto a termine diventò totalmente “a-causale”, salvo il solo rispetto di limiti quantitativi nell’utilizzo dei lavoratori a termine, in percentuale rispetto a quelli impiegati a tempo indeterminato e salvo il limite massimo di durata complessiva di uno o più contratti a termine con lo stesso datore di lavoro, pari, all’epoca, a 36 mesi.

A tale, di fatto, liberalizzazione del contratto a termine, ha cercato di porre un freno il cosiddetto “Decreto Dignità” (d.l. n. 87/2018), adottato dall’allora Governo “Gialloverde”. Si ricorda che la principale novità fu la riduzione della durata massima dei rapporti a termine con lo stesso datore di lavoro, che passò da 36 a 24 mesi, oltre che la reintroduzione dell’obbligo di giustificare l’apposizione del termine nel caso di contratto avente

durata superiore a 12 mesi o nel caso di proroga oltre i 12 mesi o, ancora, nel caso di rinnovo del contratto, anche se nei primi 12 mesi. La giustificazione, in particolare, doveva trovare fondamento o in “esigenze temporanee e oggettive, estranee all’ordinaria attività, ovvero esigenze di sostituzione di altri lavoratori”, o in “esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell’attività ordinaria”, cui si è poi aggiunta la possibilità di fornire la giustificazione con riferimento ai casi previsti dai contratti collettivi (nazionali, locali e/o aziendali) purchè sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

Su questo impianto interviene il decreto del Governo Meloni, volto a rendere nuovamente più facile l’utilizzo della tipologia contrattuale in questione, a beneficio delle imprese.

Come già visto con gli interventi contenuti nella Legge di Bilancio 2023 in materia di lavoro mediante voucher (Vd Bollettino 1/2023), l’intervento del Governo Meloni non contiene nulla di innovativo, ma riprende vecchie “ricette”, mixandole insieme con il risultato di produrre una regolazione particolarmente farraginosa.

### **Le novità introdotte dal Decreto Lavoro sul contratto a termine, tra clausola generale e ruolo dei contratti collettivi**

Le modifiche introdotte dal Governo Meloni attengono ai casi in cui è possibile stipulare contratti a termine di durata superiore a 12 mesi, comunque non oltre i 24 mesi (che, si precisa sin da subito, viene mantenuto come limite massimo di durata dei rapporti a termine con il medesimo datore di lavoro), o in cui è possibile disporre una proroga oltre i 12 mesi, o, ancora, è possibile procedere a rinnovo anche nei 12 mesi iniziali.

Mentre infatti, come poco fa ricordato, secondo il testo di legge previgente il superamento dei 12 mesi era possibile in presenza delle ipotesi previste dai contratti collettivi o in presenza delle ipotesi “tipiche” previste dalla legge stessa, adesso si mantiene il riferimento alle ipotesi previste dai contratti collettivi, ma scompaiono i riferimenti alla causali “tipizzate”, che vengono sostituite, seppur secondo un regime transitorio sino al 30 aprile 2024 e sempre che i contratti collettivi applicati non prevedano a loro volte delle ipotesi “tipiche”, con una clausola generale per cui l’apposizione del termine è consentita per “*esigenze di natura tecnica, organizzativa o produttiva, individuate dalle parti*”.

In sostanza, si provvede a dare l’assoluta precedenza al contratto collettivo come fonte di determinazione delle causali. L’apposizione del termine “causale” deve avvenire con riferimento ai casi “specifici” previsti dagli accordi collettivi; solo se questi mancano, l’apposizione del termine può avvenire, entro il 30 aprile 2024, in presenza di esigenze tecniche, organizzative, produttive. Rimane, invece, sempre possibile l’apposizione del termine per esigenze di sostituzione di lavoratori assenti.

Al riguardo, occorre evidenziare, in primo luogo, come l’essersi affidati ai casi previsti dai contratti collettivi è un meccanismo che esisteva nella normativa sui contratti a termine secondo la disciplina di cui alla l. n. 260/1962, come modificata nel 1987, ovvero in un sistema in cui valeva il principio dei casi “tipici” previsti dalla legge ed integrati, appunto, dal contratto collettivo.

Con riferimento, invece, alla clausola generale delle esigenze produttive, organizzative e tecniche, questa fu introdotta dal d.lgs. n. 368/2001, quando si sostituì il sistema delle ipotesi “tipizzate” con quello, appunto, della “clausola generale”.

Si configura così una sorta di ritorno al passato, con il sovrapporsi di tecniche normative presenti nelle precedenti riforme dell’istituto.

Il ricorso alle ipotesi “tipizzate”, chiaramente, configura limiti più stringenti, poiché il datore di lavoro deve valutare se sussiste in concreto la specifica ragione individuata dal contratto collettivo. Nel caso della clausola generale, di fatto è invece lo stesso datore chiamato ad individuare la causale, delineandola nell’“ampio” spazio lasciato dalla previsione normativa.

Certamente però, la presenza della clausola generale non potrà eliminare la necessità che comunque le ragioni indicate dal datore di lavoro abbiano i caratteri della “temporaneità”, dovendosi riferire ad esigenze (produttive, tecniche o organizzative) aventi una durata limitata nel tempo. In questo senso infatti si è sempre espressa la giurisprudenza di merito e di legittimità nella vigenza del d.lgs. n. 368/2001 e così impone la normativa comunitaria sui contratti a termine in relazione alle “ragioni oggettive”, indicate quale limite all’utilizzo dei contratti a termine che la legislazione di uno Stato può scegliere in attuazione della direttiva n. 99/70.

Va detto anche che, come insegna l’esperienza progressiva, se, da un lato, il ricorso al contratto a termine è agevolato dalla presenza della “clausola generale”, dall’altro detta clausola non garantisce il datore dal rischio di contenzioso; in questo senso, la necessità di individuare

la ragione specifica nell'ambito della clausola generale espone comunque il datore di lavoro ad una valutazione ex post da parte del giudice, dall'esito ancor più incerto di quanto non derivi dal riferimento ad ipotesi tipizzate dalla contrattazione.

Molto dipenderà, comunque, dai contenuti dei contratti collettivi, ai quali, come visto, è riconosciuta la prioritaria funzione di definire le causali, rendendo inoperosa la clausola generale. Vedremo quanto i contratti collettivi e, di conseguenza i sindacati, saranno in grado di sfruttare questa occasione per contrastare il ricorso ai contratti a termine.

Non si può a tal proposito ignorare che amplissimi sono i margini di libertà lasciati dalla riforma alla contrattazione collettiva, di qualsiasi livello, che può quindi definire le causali, in ipotesi, anche in maniera estremamente generica; al limite riproducendo la stessa clausola generale. D'altra parte, giova anche ricordare che questa possibilità è già attribuita ai contratti di prossimità previsti dall'art. 8, d.l. 138/11, recentemente fatti salvi dalla Corte costituzionale (sent. n. 52/2023, sulla quale vd Bollettino n. 2/23) e mai messi in discussione dai governi che si sono succeduti nell'ultimo decennio.

Certo è che la sfiducia dei lavoratori nella contrattazione collettiva è oggi diffusa, causa la scarsa forza che i sindacati che si siedono a trattare hanno verso l'azienda, specialmente in alcuni settori. Paghe basse (cesurate, in alcuni casi, dalla stessa magistratura del lavoro) e rinnovi che stentano ad arrivare, oltre che i pochi trattamenti di maggior favore rispetto alla legge presenti nei contratti,

putroppo danno conferma un quadro di grave debolezza del fronte sindacale. Senza dimenticare lo scarso ricorso allo sciopero, che, specialmente nel corso delle negoziazioni collettive, è un'arma fondamentale per aumentare la forza contrattuale.

D'altra parte, la previsione di una scadenza della clausola generale (ovvero il 30 aprile 2024), fa sì che la mancanza di disciplina nei contratti collettivi renda più difficoltoso il ricorso al contratto a termine. Ad oggi, infatti, per come è formulata la normativa, dopo il 30 aprile 2024 il ricorso al contratto a termine oltre i 12 mesi non sarà possibile, se non per esigenze di sostituzione, qualora il contratto collettivo applicato dall'azienda non individui le causali. Il che può accadere, sia nel caso in cui un'azienda non applichi alcun contratto collettivo, o nel caso in cui applichi un contratto collettivo non sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente rappresentative (ai sensi dell'art. 51, d.lgs. 81/15, richiamato dal nuovo art. 19, comma 1).

Sarebbe quindi auspicabile che la materia non venisse regolata nei contratti collettivi. Ma è difficile che ciò accada, anche considerando quanto già previsto dai contratti vigenti, sottoscritti sulla base delle precedenti normative e destinati a sopravvivere nel nuovo quadro legislativo.

C'è poi il (fondato) dubbio che il Governo Meloni abbia introdotto la scadenza del 30 aprile 2024 solo per valutare la "funzionalità" o meno della nuova normativa, con l'intento poi di intervenire nuovamente, magari in maniera strutturale, con successive revisioni della disciplina.

## FLASH

### Deroghe alla normativa sul contratto di espansione

Il Decreto Lavoro del Governo Meloni ha introdotto delle novità anche per i contratti di "espansione", ovvero i contratti mediante i quali l'azienda, al fine di assumere nuovo personale, comunque riquilificarlo, può disporre la contemporanea riduzione dell'orario di lavoro di coloro già occupati, con integrazione salariale in loro favore per compensare la perdita retributiva, oppure procedere alla risoluzione anticipata del rapporto di lavoro del personale che si trova a 5 anni dal raggiungimento dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia o anticipata. In questo secondo caso, al dipendente destinatario della risoluzione, evidentemente in deroga alla normativa vigente in materia di licenziamenti, viene riconosciuta una indennità mensile, commisurata al trattamento pensionistico lordo maturato al momento della cessazione del rapporto. Il d.l. n. 48/2023 interviene proprio con riferimento ai casi in cui il contratto di espansione si realizza mediante risoluzione anticipata dei rapporti di lavoro. Si prevede, in particolare, la possibilità di modificare le previsioni dei contratti di espansione già stipulati entro la fine del 2022, limitatamente, però, ai piani di rilancio dei gruppi di imprese che occupano più di 1.000 dipendenti. Nello specifico, sarà possibile da parte di queste imprese, previo accordo in sede ministeriale, rimodulare le cessazioni dei rapporti di lavoro entro un arco temporale di 12 mesi successivi al termine originario previsto dal contratto di espansione. Viene così prorogato di un anno il termine a disposizione delle imprese per rimodulare le interruzioni dei rapporti di lavoro, con accesso all'anticipo pensionistico.

E' evidente che, per contrastare efficacemente la precarietà, sarebbero necessari interventi di segno totalmente diverso. Tra questi, una misura mai considerata da nessun governo intervenuto in materia, quale l'introduzione di limiti temporali nell'utilizzo di contratti a termine in relazione non al singolo lavoratore, bensì al singolo datore di lavoro, in modo che, questi, scaduti i termini di legge, non possa più impiegare lavoratori a termine, anche "a rotazione", se non per ragioni sostitutive.

### **E avanti tutta con il lavoro retribuito mediante voucher nel settore turistico e termale**

Come anticipato, il Governo Meloni, a meno di 6 mesi dalla Legge di Bilancio 2023, torna ad occuparsi del lavoro "occasionale", ovvero quello retribuito mediante i cosiddetti "voucher".

Con l'ultima legge finanziaria, infatti, era stata rilanciata la tipologia contrattuale in questione, innalzando da 5.000 a 10.000 l'anno il limite massimo di compensi che possono essere corrisposti da ciascun utilizzatore con riferimento alla totalità dei suoi prestatori ed estendendo a 10 il limite massimo di lavoratori a tempo indeterminato impiegati dall'impresa, oltre il quale è precluso il ricorso al lavoro mediante voucher (sul punto, si veda Bollettino n. 1/23).

Il Decreto Lavoro del Governi Meloni estende ulteriormente i limiti in questione, anche se solo con riferimento ai settori dei congressi, delle fiere, degli eventi, degli stabilimenti termali e dei parchi divertimento.

Nello specifico, per le aziende operanti in tali settori, dal 5 maggio 2023 il limite di compensi massimi passa da 10.000 a 15.000 euro, mentre il numero massimo dei lavoratori impiegati a tempo indeterminato, oltre i quali è precluso il ricorso al voucher passa da 10 a 25 dipendenti.

Viene quindi compiuto un ulteriore passo in avanti per l'utilizzo del contratto in questione, senza che in punto di tutela di chi è impiegato sia cambiato nulla.

Il fatto che i nuovi limiti operino "solo" in alcuni settori non deve illudere o sminuire l'intervento. Si tratta di settori, infatti, in cui notoriamente il lavoro mediante voucher è maggiormente utilizzato, quindi l'impatto delle riforma sarà tutt'altro che marginale.

Neppure i 15.000 euro devono sembrare una soglia bassa; occorre infatti tener presente che spesso gli enti che operano nei settori in questione sono anche e soprattutto bar o ristoranti, che non hanno molti dipendenti. Il

lavoro mediante voucher, quindi, può interessare anche solo 1 o 2 lavoratori, che, pertanto, considerando anche la "stagionalità" delle attività in questione finiranno per essere retribuiti solo mediante voucher.

Per non parlare, poi, del lavoro "nero" e di come spesso, ad ore retribuite mediante voucher, si agganciano periodi di lavoro non dichiarati.

Interventi come questo sono in evidente contraddizione con l'obiettivo di contrastare il lavoro povero, che anche questo governo dichiara di perseguire, e svelano, altresì, la strumentalità del dibattito sul salario minimo garantito, dal momento che il lavoratore occasionale già lo percepisce (i 10 euro lordi, fissati dalla legge), ma non per questo è tutelato nel suo diritto ad una retribuzione dignitosa (come richiede l'art. 36 Cost). D'altra parte, proprio dal mondo imprenditoriale afferente ai settori oggi interessati dalla riforma, sono giunte le più allarmate denunce circa l'assenza di domanda di lavoro, con connesse critiche al reddito di cittadinanza, imputato di disincentivare i giovani ad accettare occasioni di lavoro. Ebbene, l'intervento in commento svela quali siano le occasioni di lavoro che una così illuminata classe imprenditoriale intende offrire ai giovani. ■

# Clausole sociali e contrasto al dumping contrattuale: le ambivalenti novità del nuovo codice dei contratti pubblici

di  
Giovanni  
Orlandini

Il varo del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36 del 31 marzo 2023) ha sollevato aspre critiche dal fronte sindacale, in ragione dell'innalzamento della soglia prevista per l'affidamento diretto (o meglio, la generalizzazione delle soglie già previste per il PNRR) e, soprattutto, dell'apertura al subappalto "a cascata" (art. 119, comma 17), sino ad oggi inammissibile. Se è vero che si tratta di novità in linea con la normativa dell'UE di cui la disciplina nazionale costituisce attuazione (ed in relazione al subappalto, espressamente pretese dalla Commissione europea), resta il fatto che il nuovo quadro normativo amplifica inevitabilmente i rischi di elusione degli obblighi sociali e ambientali da parte delle imprese coinvolte nell'esecuzione dell'appalto.

Per controbilanciare simili effetti diventa quindi essenziale prendere sul serio le altre novità in materia di lavoro che caratterizzano il nuovo codice, orientate a dotare le stazioni appaltanti di strumenti più efficaci per contrastare il dumping contrattuale tra le imprese partecipanti a gara pubblica e per garantire la continuità dell'occupazione ai lavoratori loro dipendenti. Si tratta di obblighi gravanti su qualsiasi impresa aggiudicataria di un appalto pubblico, a prescindere dal fatto che si tratti di appalti sopra o sotto "soglia". Va da sé, però, che quanto più sono opachi i criteri di selezione e quanto più è lunga la catena di subappalto, tanto più complicato diventa vigilare sull'effettivo adempimento di tali obblighi.

Nel nuovo codice dei contratti, in vero, le norme relative alle c.d. clausole sociali trovano una declinazione perfino più decisa rispetto alle omologhe disposizioni del previgente testo; ciò soprattutto in relazione agli obblighi di rispettare la contrattazione c.d. leader.

Il nuovo art. 11 non si limita infatti a confermare, al comma 1, quanto già previsto dal previgente art. 30, comma 4, d.lgs. 50/16, ovvero che ai lavoratori impiegati nell'appalto debba essere applicato il contratto collettivo nazionale e (eventualmente) territoriale firmato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ed "il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente". Tale obbligo (ripetuto nel successivo art. 57, relativo alle clausole sociali a tutela dell'occupazione) è adesso ulteriormente precisato, nel successivo comma 2, prevedendo che alle stazioni appaltanti spetti indicare nei bandi e negli inviti "il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1". Resta la possibilità, per le imprese partecipanti alla gara, di indicare un diverso contratto da esse applicato, "purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato" nel bando (comma 3). In tal caso, prima dell'affidamento o dell'aggiudicazione, viene acquisita dalla stazione appaltante una "dichiarazione di equivalenza delle tutele", che sostituisce quella con cui l'impresa si impegna ad applicare il contrat-

to collettivo indicato nel bando. Su tale dichiarazione si esercita la verifica ai sensi dell'art. 110, norma che attiene al giudizio in merito all'anomalia dell'offerta.

Dal nuovo quadro normativo sembra dunque potersi ricavare che gli standard normativi ed economici fissati dal c.d. contratto leader, identificato "a monte" dalla stazione appaltante, costituiscano condizione di aggiudicazione dell'appalto tale per cui il loro mancato rispetto determina l'esclusione dalla gara. Se così è, la novità è di non poco conto, considerando il modo con cui la giurisprudenza amministrativa ha interpretato sino ad oggi la previgente clausola sociale contenuta nell'art.30, comma 4, d.lgs. 50/16.

A più riprese, infatti, il Consiglio di Stato ha invocato i principi costituzionali posti a presidio della libertà sindacale (delle imprese) e della libertà d'iniziativa economica, per ribadire che la clausola di equo trattamento "non attribuisce all'amministrazione appaltante il potere di indicare nel bando di gara il contratto collettivo applicabile ai lavoratori impiegati nell'appalto", ma impone soltanto una verifica in merito alla coerenza (l'"astratta connessione") tra l'attività oggetto dell'appalto e l'ambito di applicazione del CCNL applicato dall'azienda; con la conseguenza che il mancato rispetto del CCNL eventualmente indicato nel bando di gara, "non può essere sanzionato a priori dalla stazione appaltante con l'esclusione per inammissibilità dell'offerta" (tra le ultime, CdS 20.10.2021, n. 7053). Né tale scelta incide di per sé sulla valutazione di anomalia dell'offerta, vertente sul rispetto dei minimi salariali indicati nelle tabelle ministeriali, dal momento che soltanto un significativo scostamento da questi ultimi può giustificare l'esclusione dalla gara (così CdS 15.3.2021, n. 2198). Ad ulteriore conferma di quest'orientamento, sempre il Consiglio di Stato ha recentemente riconosciuto come ammissibile l'indicazione di uno specifico CCNL nel disciplinare di gara, qualora l'impegno a rispettarlo sia configurabile quale "condizione di esecuzione" dell'appalto e non già come "condizione di aggiudicazione" dello stesso. Vale a dire che, per i Supremi Giudici amministrativi, detto impegno può al più valere come criterio premiante, non idoneo di per sé "a scardinare l'impianto dei criteri di valutazione" (così CdS 7053/2021, nel quale è stato giudicato ammissibile l'attribuzione di 12 punti, su 70 complessivi, all'offerta contenente, appunto, l'impegno ad applicare il CCNL leader indicato nel bando).

Nonostante che, come detto, questa giurisprudenza si fondi sui principi costituzionali ricavabili dall'art. 39 e 41 Cost, lo stesso Consiglio di Stato ha però avallato la nuova disciplina nella sua relazione illustrativa alla riforma

adottata il 7 dicembre 2022, con argomenti ripresi da ultimo dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro nelle sue prime indicazioni relative al nuovo codice (nota 687 del 19 aprile). Con significativo scarto argomentativo rispetto alla giurisprudenza sopra richiamata, i Supremi giudici amministrativi riconoscono infatti oggi che l'indicazione del CCNL da applicare nel bando di gara non leda né la libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost, né la libertà d'impresa garantita dall'art. 41 Cost., dal momento che l'art.11 non intende "estendere ex lege ed erga omnes l'efficacia del contratto collettivo, ma si limita a indicare le condizioni contrattuali che l'aggiudicatario deve applicare al personale impiegato, qualora, sulla base di una propria e autonoma scelta imprenditoriale, intenda conseguire l'appalto pubblico, restando libero di applicare condizioni contrattuali diverse nello svolgimento dell'attività imprenditoriale diversa; e restando libero di accettare o non la clausola dell'appalto pubblico oggetto dell'aggiudicazione (accettando, quindi, anche l'esclusione dalla procedura)". Con ciò sembra venir recuperato l'argomento già usato in dottrina per far salva la (assai più generica) clausola sociale prevista dall'art. 36 dello Statuto dei Lavoratori, per la quale la norma statutaria configurerebbe un "onere" e non un "obbligo" in capo alle imprese aggiudicatrici dell'appalto; un argomento rafforzato dal Consiglio di Stato con l'importante precisazione che la compressione imposta da tale "onere" alla libertà di impresa trova giustificazione nel divieto posto dall'art. 41 comma 2 Cost. ad un suo esercizio "in contrasto con l'utilità sociale".

Se i dubbi sulla legittimità costituzionale della nuova disposizione sono fugati dagli stessi giudici amministrativi, la lettera dell'art. 11 non è scevra però da incertezze interpretative, che potrebbero minare l'efficacia della clausola di equo trattamento. Non è chiaro in particolare in che modo la stazione appaltante debba condurre la valutazione in merito all'equivalenza delle tutele garantite dai contratti collettivi. Riemergono su questo piano i noti problemi che la comparazione tra diversi assetti contrattuali inevitabilmente determina. Se il giudizio di equivalenza riguarda il trattamento complessivo ricavabile dai diversi CCNL, potrebbe derivarne un'ampia discrezionalità di giudizio per la stazione appaltante e la conseguente giustificazione di significative disparità di trattamenti economici, in ipotesi compensabili con standard superiori relativi ad altri istituti contrattuali. Un simile scenario è ovviamente da scongiurare, ma è reso plausibile considerando l'incertezza determinata dal rinvio all'art. 110 del codice, per determinare le modalità di verifica sulla dichiarazione di equivalenza dell'impresa.

Come detto l'art. 110 contiene le norme che devono guidare la stazione appaltante nel giudizio in merito all'ammissibilità di offerte anomale, da escludere tra l'altro se l'anomalia deriva dal mancato rispetto dei contratti collettivi o dei minimi salariali indicati dalle tabelle ministeriali di cui all'art. 41, comma 3 (che riproduce il previgente art. 23, comma 16, d.lgs. 50/16). Il rischio allora è che il giudice amministrativo, chiamato a decidere sulla legittimità dell'esclusione di un'offerta non contenente l'impegno ad applicazione il CCNL indicato nel bando di gara, possa giustificare l'applicazione di un diverso CCNL in virtù di una valutazione flessibile del concetto di "equivalenza" di cui al nuovo art. 11, comma 3, riconfermando nei fatti il consolidato orientamento che ammette scostamenti dai minimi retributivi fissati dalle tabelle ministeriali se contenuti entro margini "ragionevoli".

Restano poi i rischi di un possibile contrasto della nuova formulazione della clausola di equo trattamento con i vincoli posti dal diritto dell'UE a presidio della concorrenza nel mercato unico, come declinati nella giurisprudenza della Corte di giustizia. I giudici europei hanno infatti giustificato gli obblighi di rispettare standard minimi salariali fissati dalla legge o da contratti collettivi dotati di efficacia erga omnes, ma, ad oggi, non quelli derivanti da contratti di diritto comune privi di tale efficacia. È vero che gli approdi della Corte di Lussemburgo sembrano contraddetti dalla recente direttiva 2022/2041 sui salari minimi adeguati (vd Bollettino n. 7/22), che all'art. 9 impone agli Stati membri di adottare "misure adeguate a garantire che gli operatori economici e i loro subappaltatori [...] si conformino agli obblighi applicabili concernenti i salari, il diritto di organizzazione e la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari [...] stabiliti [...] dai contratti collettivi". Ma anche il legislatore europeo resta ambiguo, dal momento che nello stesso art. 9 rinvia al previgente quadro normativo (ovvero alle direttive su appalti e concessioni pubbliche), in relazione al quale la "direttiva non crea alcun obbligo supplementare" (così nel considerando 31).

La necessità di tener conto di vincoli di sistema "sovra-ordinamentali" (sia costituzionali che europei) può incidere anche sull'effettività degli obblighi gravanti sulle stazioni appaltanti per garantire la continuità dell'occupazione in caso di subentro nell'appalto; obblighi che sono confermati nel nuovo codice, con alcune novità orientate, di nuovo, a rafforzarne la portata.

L'art. 57, comma 1 replica infatti quanto già previsto dall'art. 50, d.lgs. 50/2016 in merito all'inserimento nei bandi e avvisi pubblici di "clausole sociali con le quali sono ri-

chieste [...] misure orientate a garantire tra l'altro la stabilità occupazionale del personale impiegato", precisando che tali "misure" vadano previste "come requisiti necessari dell'offerta" e con ciò fugando i dubbi circa il fatto che la loro mancanza comporti l'esclusione della gara.

Nella nuova formulazione, inoltre, scompare il riferimento ai "contratti ad alta intensità di manodopera" come ambito privilegiato cui la clausola sociale è destinata, sostituito dall'inciso per il quale la clausola va prevista "tenuto conto della tipologia dell'intervento, in particolare ove riguardi il settore dei beni culturali e del paesaggio"; inciso, questo, del tutto irragionevole, che si spiega solo con il collocarsi della disposizione in questione in un articolo (l'art. 57 appunto) deputato anche a far inserire nei bandi di gara criteri di sostenibilità ambientale ed energetica (comma 2). Del nuovo testo va dunque valorizzata una lettura che generalizza l'utilizzo della clausola sociale nei bandi di gara, ovvero che non ne limita più l'applicazione ai soli appalti ad alta intensità di manodopera.

Tuttavia, nonostante queste positive novità, come premesso ben poco è destinato a cambiare rispetto al quadro previgente. L'efficacia degli obblighi imposti all'impresa aggiudicataria sono infatti in questo caso condizionati dal consolidato orientamento giurisprudenziale che ne esclude un'applicazione rigida, irrispettosa degli assetti organizzativi dell'impresa stessa. Ne consegue che la clausola sociale non implica un generalizzato obbligo di riassorbimento del personale, ma trova applicazione nella "misura e nei limiti in cui sia compatibile con il fabbisogno richiesto dall'esecuzione del nuovo contratto e, altresì, con la pianificazione e l'organizzazione del lavoro elaborata dal nuovo assunto" (così l'ANAC nelle sue Linee guida del 13.2.2019, in linea con la giurisprudenza del Consiglio di Stato). Una conclusione, questa, cui si giunge, ancora una volta, in applicazione del diritto della concorrenza dell'UE e della stessa Costituzione, che evidentemente continua ad essere letta dai giudici amministrativi con un occhio più attento alla libertà d'impresa riconosciuta dall'art.41 che al diritto al lavoro sancito dall'art.4. ■