# SENATO DELLA REPUBBLICA

## Disegno di legge

**d'iniziativa del Sen. Maurizio SACCONI, Giancarlo SERAFINI, Hans BERGER, Roberto FORMIGONI, Franco PANIZZA**

**Disposizioni in materia di lavoro breve, di lavoro intermittente e di responsabilità solidale tra committente e appaltatore**

Onorevoli Senatori!

Il totale accoglimento, con un provvedimento di necessità ed urgenza finalizzato ad evitare la consultazione referendaria, delle abrogazioni proposte dai quesiti in materia di buoni per lavori occasionali e di responsabilità solidale negli appalti impone ora al legislatore una più meditata regolazione.

In particolare, la abrogazione di tutte le disposizioni relative ai buoni prepagati ha lasciato un vuoto che deve essere tempestivamente riempito con una strumentazione analogamente semplice e conveniente ai fini della regolarizzazione degli spezzoni lavorativi altrimenti condannati alla sommersione. Non è infatti ragionevole pretendere gli adempimenti ordinari anche per i rapporti di lavoro, brevi, saltuari e occasionali. Dalla lettera di assunzione, alla comunicazione obbligatoria in via telematica con modello Unilav, proseguendo con l'iscrizione nel Libro Unico Lavoro, l'invio dell'Uniemens per le posizioni contributive e del modello F24, la consegna al lavoratore del CUD ai fini fiscali, la gestione della busta paga e della posizione lavorativa, per finire con le dimissioni on line.

Il presente disegno di legge definisce il lavoro breve ai fini di una disciplina speciale che ne dispone la semplice iscrizione e comunicazione telematica su idonea piattaforma INPS, il contestuale accreditamento in misura ridotta dei contributi previdenziali e assicurativi, il pagamento diretto del compenso da parte del committente. Questo stesso ddl dispone altresì la semplificazione dei contratti di lavoro intermittente che vengono sottratti alla preventiva definizione dei casi di impiego da parte della contrattazione collettiva e liberati dal vincolo delle fasce di età dei prestatori. In questo modo si propongono due vie complementari per la agevole regolarizzazione delle prestazioni di breve durata, prevalendo la convenienza della seconda nel caso di lavori saltuari ma ricorrenti con gli stessi prestatori, soprattutto se in misura maggiore a quella consentita per il lavoro breve e comunque non oltre un periodo definito.

Per "lavoro breve" si intendono tutte le prestazioni che con un singolo committente danno luogo a compensi non superiori a 900 euro in un anno. Se il prestatore è beneficiario di sussidi pubblici non può superare con più committenti la soglia di 2000 euro. La definizione adottata prescinde quindi dalla qualificazione, autonoma o subordinata, della prestazione ed è riferita solo alla dimensione dei compensi in un anno con lo stesso prestatore. Una misura maggiore giustificherebbe infatti un rapporto di lavoro strutturato con gli oneri conseguenti per le parti. Il carattere virtuale della gestione del rapporto di lavoro e la modalità di pagamento diretto del compenso da parte del committente consentono poi la piena tracciabilità di ogni prestazione e lo svolgimento del controllo ispettivo. L'accredito dei contributi previdenziali e assicurativi deve essere effettuato contestualmente alla comunicazione preventiva dei dati del lavoratore, del luogo, del giorno e dell'orario della prestazione. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali aggiorna il valore orario della prestazione che è fissato in 10 euro mentre le contribuzioni a INPS e INAIL sono rispettivamente nelle misure del 13 e del 7 per cento. Solo nel caso di prestazioni rese per un nucleo familiare la contribuzione INAIL è determinata nella misura del 4 per cento e il compenso non rileva rispetto ad ogni prelievo fiscale o indicatore di reddito con eccezione dei presupposti per il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno. Il lavoro breve non può, inoltre, essere consentito negli appalti di opere o servizi ed in particolare nei cantieri edili, fatte salve le diverse disposizioni del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sentite le parti sociali.

Ulteriore scopo del presente provvedimento è poi quello di correggere l'attuale incoerenza del regime di responsabilità solidale negli appalti con l'assetto ed i principi di matrice civilistica e ordinamentale vigenti in Italia. In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al

periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. In buona sostanza, quindi, il predetto disposto finisce di fatto per introdurre in materia di appalti una responsabilità oggettiva, che prescinde integralmente dal dolo o dalla colpa del committente.

La fattispecie di responsabilità oggettiva è prevista dall'art. 2049 c.c. secondo cui "i padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze in cui sono adibiti." In particolare la giurisprudenza ha avuto modo di individuare la *ratio* di tale norma nella "mera circostanza dell'inserimento dell'agente nell'impresa, senza che assuma, all'uopo, rilievo, il carattere della continuità, o meno, dell'incarico affidatogli – essendo sufficiente per converso che il comportamento illecito del preposto sia stato agevolato o reso possibile dalle incombenze a lui demandate dall'imprenditore" (Cass., sez. civ., sent. n. 6233 del 21.6.1999). Alla base di tale responsabilità, pertanto, si pone in ogni caso quello che la giurisprudenza e la dottrina sono soliti definire in termini di "rapporto di preposizione" dell'agente (ossia l'ausiliario inserito nell'organizzazione dell'imprenditore) con il preponente (ossia l'imprenditore cui fa capo il rischio d'impresa). Invero, tale assetto è perfettamente coerente in quanto nell'esempio di responsabilità oggettiva proposto (ex art. 2049 c.c.) il legislatore ha potuto dare irrilevanza alla colpa e al dolo dell'imprenditore assumendo come parametro di riferimento obiettivo l'inserimento degli ausiliari nell'impresa. Con la conseguente incorporazione della responsabilità oggettiva nel più ampio rischio di impresa, il quale nel caso di specie non può essere ascritto all'ausiliario che di fatto è un dipendente. Resta, quindi, aperto il problema se tale rapporto di preposizione (ossia il fattore sulla cui base si giustifica la responsabilità oggettiva) sia riscontrabile anche nell'ambito dell'appalto genuino. Anche su tale tema ha avuto modo di pronunciarsi la giurisprudenza affermando che "in via generale, l'autonomia dell'appaltatore, il quale esplica la sua attività nell'esecuzione dell'opera assunta con propria organizzazione ed apprestandone i mezzi, nonché curandone le modalità ed obbligandosi verso il committente a prestargli il risultato della sua opera, esclude ogni rapporto istitutorio tra committente ed appaltatore, con la conseguenza dell'inapplicabilità dell'art. 2049 c.c. L'appaltatore deve quindi, di regola, ritenersi unico responsabile dei danni derivanti a terzi dalla esecuzione dell'opera, salva la corresponsabilità del committente in caso di specifiche violazioni di regole di cautela nascenti ex art. 2043 …"(Cfr. Cassazione, sez. civ., sent. n. 10652 del 29.10.1997). Dai predetti principi esemplificativi emerge, pertanto, in modo chiaro che l'impianto civilistico nell'ambito dei rapporti tra appaltatore e committente, è incline ad escludere la sussistenza di un rapporto di preposizione nonché, in particolare, la responsabilità oggettiva del committente, facendo salve eventuali responsabilità connesse necessariamente ad un fatto doloso o colposo del medesimo (ex art. 2043 c.c.). Sulla base di tali rilievi si evidenzia, dunque, l'incongruenza della responsabilità solidale nell'appalto, la quale di fatto finisce per ricondurre gli effetti di una cattiva gestione tenuta da un soggetto organizzato cui fa capo uno specifico rischio di impresa (ossia l'appaltatore inteso come autonoma organizzazione imprenditoriale) su un altro soggetto imprenditoriale distinto da quest'ultimo e che non ha poteri di controllo sull'organizzazione dei fattori produttivi dell'appaltatore, prescindendo totalmente dal fatto che la responsabilità del medesimo sia determinata o meno da colpa o dolo.

L'attuale regime di responsabilità solidale negli appalti si pone inoltre in contrasto con altri principi cardine del nostro ordinamento:

1) la certezza del diritto: l'attuale disciplina prevede una responsabilità a prescindere dalla circostanza che il committente si trovi o meno nell'impossibilità di effettuare controlli nei confronti dell'operato dell'appaltatore; si determina, così, una responsabilità diretta del committente nonostante egli abbia richiesto all'appaltatore ogni possibile documento che attesti il corretto adempimento delle sue obbligazioni retributive, contributive e assicurative nei confronti delle proprie maestranze.

2) Il legittimo affidamento: l'attuale disciplina non tiene conto che a fronte di documenti rilasciati da istituzioni pubbliche quali il DURC (unico strumento previsto dalla legge per consentire verifiche circa il rispetto degli obblighi retributivi e previdenziali), sembra più che ragionevole intravedere un legittimo affidamento in capo al committente circa il corretto adempimento da parte dell'appaltatore degli obblighi retributivi e previdenziali, tanto più che il soggetto preposto al controllo successivo ex ante ha già attestato il corretto adempimento delle obbligazioni contributive ed assicurative.

3) la circostanza che una eccessiva ingerenza nell'ambito dell'amministrazione del personale dell'appaltatore da parte del committente potrebbe essere letta dalla giurisprudenza in termini di elemento sintomatico di un appalto non genuino (in quanto in un appalto lecito l'organizzazione dei fattori produttivi deve necessariamente far capo in via esclusiva all'appaltatore).

Nell'attuale assetto normativo si assiste a richieste esattive ad opera di INPS ed INAIL per somme ingenti anche in caso di costante vigilanza del committente con i mezzi a propria disposizione (ovvero richiesta costante DURC e autocertificazioni dei pagamenti delle retribuzioni). L'INPS ad esempio nei verbali emessi a seguito di accessi ispettivi afferma costantemente che "fermo restando la responsabilità" dell'appaltatore "per le omissioni contributive e retributive ne deriva che il committente dei lavori… risulta responsabile in solido… sia delle omissioni contributive e sia delle omissioni retributive riferite al periodo non prescritto relative ai lavoratori interessati così come previsto dall'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003 e previsto dalla circolare n. 5. del 2011". Da tali accertamenti possono derivare sanzioni che possono anche compromettere definitivamente la permanenza sul mercato da parte del committente, ciò nonostante una sua condotta virtuosa di verifica e controllo. Il presente disegno di legge si pone pertanto come obiettivo quello di introdurre una previsione normativa che tenga in conto l'adeguata vigilanza ad opera del committente con gli unici mezzi di controllo possibili per tali tipologia di rapporti contrattuali. In particolare, la responsabilità in capo al committente si configurerebbe solo laddove l'organo ispettivo accerti l'omessa vigilanza dello stesso o la sua tolleranza di condotte inadempienti. Tale norma è in grado di assicurare una maggiore certezza dei rapporti giuridici e la sicurezza per le imprese che dagli appalti non debbano o possano derivare sanzioni o il coinvolgimento per condotte ad esse completamente estranee e fuori dal loro controllo, rimuovendo così un'anomalia presente nell'assetto legislativo vigente.

Il provvedimento si compone di quattro articoli. L'articolo 1 disciplina l'iscrizione del lavoro breve, regolata in via esclusiva dalle disposizioni del presente disegno di legge. Al comma 1 ne viene data una definizione, intendendo con esso "tutte le prestazioni lavorative che non danno luogo, per ciascun committente, a compensi superiori a 900 euro nel corso di un anno civile, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati". Si precisa inoltre che il lavoro breve può essere svolto, in tutti i settori produttivi, compresi gli enti locali, nel limite complessivo di 2000 euro di compenso per anno civile, rivalutati ai sensi del comma 1, da percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito. Al comma 2 si stabilisce che l'iscrizione del lavoratore avviene in via telematica e su idonea piattaforma dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale da parte del committente, che ne indica i dati anagrafici o codice fiscale e nello stesso modo comunica, almeno 60 minuti prima, il luogo, il giorno, l'ora di inizio e di fine della prestazione. La comunicazione comprende, inoltre, l'accreditamento dei contributi previdenziali dovuti all'INPS nella gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in misura pari al 13 per cento del valore orario minimo e, per fini assicurativi contro gli infortuni, all'INAIL in misura pari al 7 per cento del valore orario minimo. Nel caso in cui le prestazioni di lavoro breve siano rese ad un nucleo familiare, il medesimo comma determina il premio assicurativo contro gli infortuni nella misura del 4 per cento.

Al comma 3, si stabilisce che il valore orario del lavoro breve è fissato in 10 euro, comprensivo degli oneri previdenziali ed assicurativi, mentre un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali lo aggiorna periodicamente al costo della vita, prevedendo procedure semplificate e tenendo conto anche di modalità di iscrizione massiva.

Il comma 4 stabilisce che la percezione del compenso da parte del prestatore di lavoro breve dal committente avviene con modalità tracciabili.

Al comma 5 si precisa, inoltre, che il valore orario del lavoro breve è esente da qualsiasi imposizione fiscale, non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore o sugli indicatori di reddito ed è computato ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

Il comma 6 del medesimo articolo vieta il ricorso a prestazioni di lavoro breve nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi, con particolare riferimento ai cantieri edili, fatte salve le specifiche ipotesi individuate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentite le parti sociali.

Al fine di incrementare l'occupazione, all'articolo 2 si apportano delle modifiche alla disciplina del lavoro intermittente prevista dall'articolo 13 del decreto legislativo 15 giugno 2015, 81, stabilendo che il contratto di lavoro intermittente è il contratto, anche a tempo determinato, mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa in modo discontinuo o intermittente. In ogni caso, con l'eccezione dei settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo, il ricorso ad esso è ammesso, per ciascun lavoratore con il medesimo datore di lavoro, per un periodo complessivamente non superiore a quattrocento giornate di effettivo lavoro nell'arco di tre anni solari, superato il quale il relativo rapporto si trasforma in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato. Si stabilisce altresì che nei periodi di mancato utilizzo della prestazione, il lavoratore non matura alcun trattamento economico e normativo, salvo che abbia garantito al datore di lavoro la propria disponibilità a rispondere alle chiamate (spettandogli l'indennità di disponibilità prevista dall'articolo 16 del summenzionato decreto legislativo) e che le norme in questione non si applicano ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 3 disciplina la responsabilità solidale del committente negli appalti. Alla lettera a) del comma 1, si conferma la facoltà di azione diretta nei confronti del committente, la cui responsabilità, nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 1667 e seguenti del codice civile, è limitata al corrispettivo residuo dovuto dal committente all'appaltatore.

Alla lettera b) del comma 1 si chiarisce che nell'ambito della responsabilità solidale, l'azione di recupero deve essere avviata e condotta nei confronti sia del committente che del datore di lavoro appaltatore o subappaltatore. Diversamente si concretizza la nullità degli atti prodotti. Al committente è riconosciuta specifica legittimazione ad intervenire, sia nelle azioni giudiziarie che nelle azioni amministrative.

Si introduce, in coerenza con la disciplina degli appalti pubblici, la facoltà per il committente di potersi sostituire ad appaltatore e subappaltatore nel debito verso organi ispettivi e lavoratori, compensando quanto corrisposto, con effetto liberatorio completo (espromissione del debito).

Al contempo, per prevenire fenomeni di abuso, si introduce la facoltà del soggetto espromesso di potersi rivalere in via diretta nei confronti del proprio creditore che abbia abusato della solidarietà, con la previsione legislativa delle medesime sanzioni previste per il recupero inerente le omissioni contributive.

Significativa è la disposizione con cui si introduce, come previsto in campo fiscale, la possibilità di escludere la responsabilità solidale per il committente laddove egli adempia a specifici obblighi di controllo e di verifica documentale prescritti con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in relazione ai quali la mancata disponibilità da parte dell'appaltatore e subappaltatore permette la sospensione del corrispettivo pattuito. Si tratta di una sorta di diritto-dovere del committente il cui ambito verrà definito con certezza affinché siano circoscritte e rese non di meno certe le responsabilità dei soggetti interessati che non devono mai essere "oggettive" ma sempre riconducibili a specifici comportamenti.

L'articolo 4 stabilisce che il decreto di cui all'articolo 29, comma 2-quater, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, come sostituito dall'articolo 3 del presente disegno di legge, è adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le parti sociali, entro due mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento.

**DISEGNO DI LEGGE**

**Art. 1**

(*Lavoro breve*)

1. Per lavoro breve si intendono tutte le prestazioni lavorative che non danno luogo, per ciascun committente, a compensi superiori a 900 euro nel corso di un anno civile, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati. I percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno al reddito possono svolgere lavori brevi nel limite complessivo di 2.000 euro di compenso per anno civile, rivalutati ai sensi del periodo che precede. Il lavoro breve è regolato esclusivamente dalle disposizioni che seguono.

2. Il committente iscrive preliminarmente, in via telematica e su idonea piattaforma dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale, il lavoratore indicandone dati anagrafici o codice fiscale e nello stesso modo comunica, almeno 60 minuti prima, il luogo, il giorno, l'ora di inizio e di fine della prestazione. La comunicazione comprende l'accreditamento dei contributi previdenziali dovuti all'INPS nella gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in misura pari al 13 per cento del valore orario minimo e, per fini assicurativi contro gli infortuni, all'INAIL in misura pari al 7 per cento del valore orario minimo. Nel caso di prestazioni di lavoro breve rese ad un nucleo familiare, il premio assicurativo contro gli infortuni è determinato nella misura del 4 per cento.

3. Il valore orario del lavoro breve è fissato in 10 euro, comprensivo degli oneri previdenziali ed assicurativi. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proprio decreto aggiorna il valore orario del lavoro breve sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati e fissa le modalità di attuazione del presente articolo prevedendo procedure semplificate e tenendo conto anche di modalità di iscrizione massiva.

4. Il prestatore di lavoro breve percepisce il proprio compenso dal committente con modalità tracciabili.

5. Il valore orario del lavoro breve è esente da qualsiasi imposizione fiscale, non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore o sugli indicatori di reddito ed è computato ai fini della determinazione del reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

6. È vietato il ricorso a prestazioni di lavoro breve nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere o servizi, con particolare riferimento ai cantieri edili, fatte salve le specifiche ipotesi individuate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentite le parti sociali.

**Art. 2**

(*Lavoro intermittente*)

1. Al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, l'articolo 13 è sostituito dal seguente:

«Art. 13. - (Definizione di lavoro intermittente). – 1. Il contratto di lavoro intermittente è il contratto, a tempo determinato o indeterminato, mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa in modo discontinuo o intermittente.

2. In ogni caso, con l'eccezione dei settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo, il contratto di lavoro intermittente è ammesso, per ciascun lavoratore con il medesimo datore di lavoro, per un periodo

complessivamente non superiore a quattrocento giornate di effettivo lavoro nell'arco di tre anni solari. In caso di superamento del predetto periodo il relativo rapporto si trasforma in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato.

3. Nei periodi in cui non ne viene utilizzata la prestazione il lavoratore intermittente non matura alcun trattamento economico e normativo, salvo che abbia garantito al datore di lavoro la propria disponibilità a rispondere alle chiamate, nel qual caso gli spetta l'indennità di disponibilità di cui all'articolo 16».

**Art. 3**

*(Responsabilità solidale del committente negli appalti)*

1. All'articolo 29 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

"2. In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. La responsabilità solidale del presente comma si applica fino a concorrenza del debito del committente verso l'appaltatore. Il committente che ha eseguito il pagamento è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.";

b) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

"2-*bis.* Ai fini dell'esercizio della responsabilità di cui al comma 2, l'azione di recupero, a pena di sua nullità, deve essere avviata e condotta nei confronti sia del datore di lavoro appaltatore o subappaltatore che del committente. Al committente è riconosciuta specifica legittimazione ad intervenire, sia nelle azioni giudiziarie che nelle azioni amministrative.

2-*ter.* Il committente può assumere verso il creditore il debito oggetto della responsabilità solidale e compensare, con effetto liberatorio, tale debito con il credito derivante dal corrispettivo di appalto o subappalto. Nei casi previsti nel periodo precedente, qualora sia accertata l'infondatezza totale o parziale del debito oggetto di responsabilità solidale, l'appaltatore e il subappaltatore hanno diritto alla restituzione del credito da parte del terzo entro trenta giorni dall'accertamento amministrativo o giudiziale. In caso di ritardata restituzione del credito si applicano gli interessi di cui all'articolo 116, comma 8, lettera a), Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

2-*quater.* La responsabilità solidale viene meno se il committente, per ciascun mese di durata dell'appalto, adempie a specifici obblighi di controllo e di verifica documentale prescritti con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il committente può sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione della predetta documentazione da parte dell'appaltatore.".

**Art. 4.**

*(Disposizioni transitorie)*

1. Il decreto di cui all'articolo 29, comma 2-quater, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, come sostituito dall'articolo 3 della presente legge, è adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le parti sociali, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.