

OSSERVATORI ONLINE

## LA CORTE COSTITUZIONALE RAPPORTO DI LAVORO

PERIODO GENNAIO-GIUGNO 2019

*Massimo Pallini* (\*)

SOMMARIO: 1. Legittimità della disciplina (primaria e subprimaria) di astensione dalle udienze degli avvocati. — 2. Natura retributiva e non risarcitoria delle retribuzioni dovute al lavoratore dal datore di lavoro moroso a seguito dell'accertamento giudiziale della illegittimità del trasferimento di azienda. — 3. Illegittimità della previsione della legge provinciale (invece della contrattazione collettiva) di un incentivo all'esodo dei dipendenti della Provincia autonoma di Trento. — 4. Legittima la possibilità di candidarsi per la chiamata come professore universitario del coniuge di un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata, o del rettore, del direttore generale o di un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo. — 5. Illegittimità della previsione con legge regionale della applicazione del Ccnl giornalistico agli addetti degli uffici stampa delle p.a. — 6. Legittima la previsione da parte della Regione Puglia di nominare un commissario straordinario delle Asl in caso di vacanza del direttore generale. — 7. Illegittima la legge regionale veneta che prevede l'applicazione ai dipendenti dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario del contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale. — 8. Legittimi i criteri selettivi soggettivi per l'ammissione al concorso di dirigenti scolastici. — 9. Legittima la esclusione del titolo di dottore di ricerca tra quelli che consentono la partecipazione ai concorsi per l'assunzione nei ruoli di docente nella scuola secondaria. — 10. Illegittima la previsione con legge regionale di fondi per finanziare trattamenti aggiuntivi per i dipendenti regionali non previsti né dalla legge statale né dal contratto collettivo di comparto. — 11. Illegittima la previsione di trattamenti aggiuntivi per i dipendenti regionali non previsti né dalla legge statale né dal contratto collettivo di comparto anche se adottata con legge di una Regione a Statuto autonomo come la Sardegna.

1. — *Legittimità della disciplina (primaria e subprimaria) di astensione dalle udienze degli avvocati* — La Corte d'Appello di Venezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, cc. 1, 2 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146, nella parte in cui – in caso di plurime astensioni degli avvocati dalle udienze accomunate, per espressa dichiarazione dell'associazione promotrice, dalle medesime ragioni di protesta – non prevede che la

---

(\*) Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Milano.

preventiva comunicazione obbligatoria del periodo dell'astensione e della relativa motivazione debba riguardare tutte le iniziative tra loro collegate, con l'indicazione di un termine finale, e non la singola astensione di volta in volta proclamata. Secondo il Collegio, la disposizione violerebbe «i principi costituzionali di ragionevolezza, nonché di efficienza del processo penale», e gli artt. 3, 24, 97 e 111 Cost., con riferimento anche all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), firmata a Roma il 4 novembre 1950. La Corte costituzionale ha ritenuto la questione in parte inammissibile e in parte infondata (1). La Consulta ha ritenuto che il bilanciamento tra il diritto di protesta degli avvocati e il diritto di rango costituzionale dei cittadini all'amministrazione della giustizia è realizzato, da una parte, dal censurato art. 2, c. 5, che prescrive che il preavviso di astensione collettiva non può essere inferiore a dieci giorni e che nella sua comunicazione deve essere indicata altresì una durata compatibile con la tutela dei diritti fondamentali, sì da garantire le prestazioni indispensabili, nonché ben determinata con la fissazione del termine iniziale e finale. D'altra parte, trovano applicazione le ulteriori più specifiche prescrizioni dettate dal codice di autoregolamentazione, che è stato ritenuto idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con la citata delibera del 13 dicembre 2007. In particolare, l'art. 2, c. 4, del codice di autoregolamentazione prevede innanzi tutto che «ciascuna proclamazione deve riguardare un unico periodo di astensione» e deve essere preceduta da un preavviso minimo di dieci giorni. Inoltre, il c. 1 dell'art. 4 prescrive che tra la proclamazione e l'effettuazione dell'astensione non può intercorrere un periodo superiore a ses-

---

(1) C. cost. 31.1.2019, n. 14 – Pres. Lattanzi, Est. Amoroso:

1) *dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, cc. 1, 2 e 5, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche e integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), sollevate, in riferimento all'art. 97 Cost., dalla Corte d'Appello di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, cc. 1, 2 e 5, della legge n. 146 del 1990, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., quest'ultimo anche in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'Appello di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

santa giorni. Con questa perimetrazione è tipizzata la fattispecie di legittima astensione collettiva: una singola proclamazione seguita a breve – non prima di dieci giorni e non dopo sessanta giorni – da un unico (e quindi continuativo) periodo di astensione. Ad avviso della Consulta la circostanza che distinte proclamazioni di astensione collettiva, in sequenza temporale, siano riferibili a uno stesso stato di agitazione della categoria non rileva di per sé, essendo ben possibile il progressivo aggiustamento dell'azione di contrasto posta in essere dalla categoria per conseguire (dal Governo o dal legislatore) il risultato cui essa mira. La possibile ripetizione dell'astensione collettiva trova comunque un limite nella più articolata modulazione temporale prevista dal codice di autoregolamentazione, il cui art. 2, c. 4, prescrive che l'astensione non può superare otto giorni consecutivi, con l'esclusione dal computo della domenica e degli altri giorni festivi. Inoltre, con riferimento a ciascun mese solare, non può comunque essere superata la durata di otto giorni, anche se si tratta di astensioni aventi a oggetto questioni e temi diversi. In ogni caso tra il termine finale di un'astensione e l'inizio di quella successiva deve intercorrere un intervallo di almeno quindici giorni. La Consulta ha poi rilevato che le prescrizioni limitative della richiamata normativa – primaria e del codice di autoregolamentazione – non esauriscono l'apparato di tutele. L'art. 4, c. 4-*quater*, della legge n. 146 del 1990 prevede, innanzi alla Commissione di garanzia, l'attivazione del «procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali» che proclamano lo sciopero o vi aderiscono; l'intervento della Commissione può inoltre essere sollecitato dalla «richiesta delle parti interessate, delle associazioni degli utenti rappresentative ai sensi della legge 30 luglio 1998, n. 281, delle autorità nazionali o locali che vi abbiano interesse», ma può altresì essere promosso a iniziativa della Commissione stessa, in ipotesi anche a seguito di segnalazione dello stesso giudice che abbia fissato il processo per un giorno poi risultato ricadente nel periodo di astensione collettiva. La Commissione potrebbe quindi valutare – o rivalutare – l'idoneità delle prescrizioni del codice di autoregolamentazione con riferimento a una fattispecie siffatta, ove mai in ipotesi ricorrente (art. 13 della legge n. 146 del 1990). Vi è, infine, come clausola di chiusura, l'attivazione, anche su segnalazione della Commissione, del potere pubblico di ordinanza, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 146 del 1990, «quando sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1». Secondo la Consulta, questa complessiva rete di protezione assicura la congruità del bilanciamento, in riferimento agli evocati parametri, tra il diritto degli avvocati di astensione collettiva e la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, di

cui all'art. 1 della legge n. 146 del 1990, per la protezione dei quali devono essere erogate in ogni caso le prestazioni indispensabili.

2. — *Natura retributiva e non risarcitoria delle retribuzioni dovute al lavoratore dal datore di lavoro moroso a seguito dell'accertamento giudiziale della illegittimità del trasferimento di azienda* — La Corte d'Appello di Roma, Sezione lavoro, ha dubitato della legittimità costituzionale del «combinato disposto» degli artt. 1206, 1207 e 1217 del codice civile, per violazione degli artt. 3, 24, 111 e 117, c. 1, Cost.; quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Cedu, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. La Corte rimettente censura le citate disposizioni sulla mora del creditore, sul presupposto che limitino la tutela del lavoratore ceduto al risarcimento del danno, anche dopo la sentenza che abbia accertato l'illegittimità o l'inefficacia del trasferimento del ramo di azienda. Le disposizioni censurate, nell'interpretazione accreditata dal diritto vivente, sarebbero lesive del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) perché comporterebbero una «ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento» anzitutto rispetto alla disciplina della mora del creditore «in tutte le altre obbligazioni relative a rapporti contrattuali diversi da quelli di lavoro subordinato»; in secondo luogo, rispetto alla disciplina delle conseguenze della nullità del termine apposto al contratto di lavoro, per il periodo successivo alla sentenza che accerti tale nullità e converta il contratto a tempo determinato. In entrambe le ipotesi, evocate come termini di raffronto, il creditore in mora non soltanto sarebbe obbligato a risarcire i danni prodotti, ma sarebbe pur sempre obbligato a eseguire la controprestazione. La Corte rimettente ha denunciato anche il contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto la disciplina censurata consentirebbe al cedente «di sottrarsi *ad libitum* alla sentenza (anche passata in giudicato) con cui sia stata dichiarata la nullità o l'inefficacia o l'inopponibilità del trasferimento di ramo d'azienda nei confronti del lavoratore». Il *vulnus* che tale disciplina recherebbe all'effettività della tutela giurisdizionale determinerebbe anche la violazione dell'art. 111 Cost., che «prevede la garanzia del “giusto processo”», inscindibilmente connessa con l'effettività della tutela. Sarebbe violato anche l'art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 6 Cedu. La Corte costituzionale ha ritenuto infondate dette questioni di legittimità costituzionale (2). La Consulta ha rilevato che sul tema del decidere incide la sentenza

---

(2) C. cost. 28.2.2019, n. 29 – Pres. Lattanzi, Est. Sciarra:  
*dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del «combinato disposto» degli artt. 1206, 1207 e 1217 del codice civile, solle-*

7.2.2018, n. 2990, pronunciata dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili. Le Sezioni Unite hanno ritenuto di rimeditare la regola della corresponsività nell'ipotesi di un rifiuto illegittimo del datore di lavoro di ricevere la prestazione lavorativa regolarmente offerta. Il riconoscimento di una tutela esclusivamente risarcitoria diminuirebbe, difatti, l'efficacia dei rimedi che l'ordinamento appresta per il lavoratore. Sul datore di lavoro che persista nel rifiuto di ricevere la prestazione lavorativa, ritualmente offerta dopo l'accertamento giudiziale che ha ripristinato il *vinculum iuris*, continua dunque a gravare l'obbligo di corrispondere la retribuzione. In tal senso militano anche le affermazioni contenute nella sentenza n. 303/2011 della stessa Corte costituzionale, relative alle conseguenze dell'illegittima apposizione del termine (art. 32, c. 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183), secondo cui per effetto della sentenza che rileva il vizio della pattuizione del termine e instaura un contratto a tempo indeterminato il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore, «in ogni caso, le retribuzioni dovute, anche in caso di mancata riammissione effettiva». Da tali principi le Sezioni Unite evincono, con portata tendenzialmente generale, l'obbligo del datore di lavoro moroso di corrispondere le retribuzioni al lavoratore che non sia stato riammesso in servizio, neppure dopo la pronuncia del giudice che abbia ripristinato la vigenza dell'originario rapporto di lavoro. In questa prospettiva, riveste un ruolo primario l'accertamento del giudice, che ristabilisce la *lex contractus*; accertamento che non può essere sminuito nella sua forza cogente dal protrarsi dell'inosservanza.

3. — *Illegittimità della previsione della legge provinciale (invece della contrattazione collettiva) di un incentivo all'esodo dei dipendenti della Provincia autonoma di Trento* — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018), che, al fine di favorire il ricambio generazionale dei dipendenti della stessa Provincia autonoma, degli enti strumentali pubblici, degli enti locali e delle aziende pubbliche di servizi alla persona, prevede un incentivo all'esodo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che si dimetta anticipatamente dal servizio. La questione è stata

---

*vate dalla Corte d'Appello di Roma, Sezione lavoro, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

promossa in riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, che costituiscono limiti da osservare nell'esercizio delle competenze statutarie, nonché agli artt. 3, 81, 117, c. 2, lett. *l*, quest'ultima in relazione al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 117, c. 2, lett. *o*, e 117, c. 3, Cost. La Corte costituzionale ha ritenuto la questione fondata con riferimento all'art. 117, c. 2, lett. *l*, Cost. (3). La materia è attratta dall'ordinamento civile e, in ragione delle disposizioni di cui all'art. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, dalle quali si ricava il principio, deve trovare la propria sede nella contrattazione sindacale tra l'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (Apran) e le organizzazioni sindacali, al fine di realizzare gli specifici obiettivi, pur meritevoli di apprezzamento, relativi al ricambio generazionale, da definire, però, non con una previa normativa, ma con una disciplina collettiva.

4. — *Legittima la possibilità di candidarsi per la chiamata come professore universitario del coniuge di un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata, o del rettore, del direttore generale o di un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo* — Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, c. 1, lett. *b*, ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nella parte in cui non prevede – tra le condizioni che impediscono la partecipazione ai procedimenti per la chiamata dei professori universitari – il rapporto di coniugio con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata, ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo. La Corte costituzionale ha ritenuto dette questioni di legittimità costituzionale infondate (4). Ad avviso della Consulta, le situazioni di rigida incandidabilità sono espressione di un bilanciamento fra il diritto di ogni cittadino a par-

---

(3) C. cost. 21.3.2019, n. 62 – Pres. Lattanzi, Est. Prosperetti:  
*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (Legge di stabilità provinciale 2018).*

(4) C. cost. 9.4.2019, n. 78 – Pres. Lattanzi, Est. Amato:  
1) *dichiara inammissibile l'intervento di Dario Francia;*  
2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, c. 1, lett. b, ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

tecipare ai concorsi universitari e le ragioni dell'imparzialità, che è tutto improntato alla prevalenza di tali ragioni. Che essa non includa il coniugio come motivo di incandidabilità degli aspiranti alla chiamata non può ritenersi irragionevole. Il coniugio richiede, infatti, un diverso bilanciamento. Esso pone a fronte dell'imparzialità non soltanto il diritto a partecipare ai concorsi, ma anche le molteplici ragioni dell'unità familiare, esse stesse costituzionalmente tutelate. Il matrimonio scaturisce di frequente da una relazione che, nell'università come altrove, si forma nell'ambiente di lavoro dove si radicano le prospettive future di entrambe le parti. Si caratterizza per l'elemento volontaristico, viceversa mancante negli altri rapporti considerati, e comporta convivenza, responsabilità e doveri di cura reciproca e dei figli, così come previsto dal codice civile. La considerazione di tali elementi differenziali vale a giustificare, su un piano di ragionevolezza, il trattamento riservato dalla disposizione censurata al vincolo derivante dal matrimonio.

5. — *Illegittimità della previsione con legge regionale della applicazione del Ccnl giornalistico agli addetti degli uffici stampa delle p.a.* — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, c. 2, lett. l, Cost., nonché all'art. 4, c. 1, numero 1, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). La norma impugnata prevede che, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150, al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico. Secondo la prospettazione della difesa dello Stato, l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico al personale regionale colliderebbe con il principio generale che riserva alla contrattazione collettiva il trattamento economico dei dipendenti pubblici, nonché con la legge n. 150 del 2000 che sancisce la riserva di contrattazione anche per il personale che svolge attività di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni; inoltre, la norma contrasterebbe con il Titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e, conseguentemente, con l'art. 117, c. 2, lett. l, Cost., che riserva alla competenza statale la materia «ordinamento civile», nel cui ambito ricadrebbe la regolamentazione dei rapporti di lavoro di diritto privato, determinando altresì una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici, in contrasto con



gli artt. 3 e 97 Cost. La Corte costituzionale ha condiviso queste censure e ha ritenuto fondata la questione di costituzionalità (5).

6. — *Legittima la previsione da parte della Regione Puglia di nominare un commissario straordinario delle Asl in caso di vacanza del direttore generale* — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, c. 3, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15. Tale articolo prevede che, in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (Ssr), laddove per comprovati motivi non sia possibile provvedere alla relativa nomina, la Regione può nominare un commissario straordinario, scelto nell'ambito dell'elenco nazionale degli idonei all'incarico di direttore generale, il quale rimane in carica fino alla nomina del direttore generale e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi. La Corte costituzionale ha ritenuto infondate tutte le censure di incostituzionalità mosse (6). Ha preliminarmente rilevato che le disposizioni impugnate intervengono sulla disciplina della dirigenza degli enti del servizio sanitario nazionale, che l'ormai costante giurisprudenza costituzionale ha ascritto alla materia «tutela della salute», di competenza concorrente tra Stato e Regioni *ex* art. 117, c. 3, Cost. (cfr. sentt. n. 159/2018, n. 251/2016 e n. 124/2015). La figura del commissario straordinario delle aziende e degli enti del Ssr, oggetto d'esame nel presente giudizio, è stata prevista da quasi tutte le Regioni con la possibilità di nominare soggetti dotati dei medesimi requisiti per l'incarico di direttore generale nei casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale per un periodo limitato (non superiore a dodici mesi). Il presupposto della nomina, pur con talune differenze tra le Regioni, non è dato dalla mera vacanza dell'ufficio, ma dall'impossibilità di provvedere alla sostituzione

---

(5) C. cost. 11.4.2019, n. 81 – Pres. Lattanzi, Est. Prosperetti:  
*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la valorizzazione del sistema informativo regionale).*

(6) C. cost. 15.4.2019, n. 87 – Pres. Lattanzi, Est. Amato:  
*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2018, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, c. 3, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.*

nel termine di sessanta giorni. Ad avviso della Consulta, tale istituto può in linea di principio essere previsto dalle Regioni in ragione del fatto che ci si trova pur sempre in una materia di competenza concorrente. La nomina di un commissario regionale, d'altronde, non si sovrappone, in quanto tale, al potere sostitutivo statale previsto dall'art. 2, c. 2-*octies*, del d.lgs. n. 502 del 1992, che si applica ai casi d'inerzia regionale e che, di per sé, non può certo escludere la previsione da parte della Regione di meccanismi atti a evitare che l'inerzia si determini. L'intervento statale sarà sempre possibile quando la Regione non provveda o non sia stata in grado d'intervenire neppure durante la gestione commissariale. Pertanto, la Corte costituzionale ha concluso che il legislatore pugliese è intervenuto nell'esercizio delle proprie competenze in materia di «tutela della salute», senza introdurre una disciplina in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale.

7. — *Illegittima la legge regionale veneta che prevede l'applicazione ai dipendenti dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario del contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale* — Il Tribunale di Venezia, Sezione lavoro, ha sollevato – in riferimento agli artt. 39, 97, c. 2, e 117, c. 2, lett. l, Cost. – questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, c. 3, e 13, comma 1, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), come, rispettivamente, modificati dall'art. 57, cc. 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015). Ad avviso del ricorrente, le disposizioni regionali censurate stabilendo, all'art. 12, c. 3, che «ai dirigenti e dipendenti dell'Agenzia si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, nel rispetto dei vincoli e delle limitazioni contenute nell'articolo 13» e, all'art. 13, c. 1, che, «ferma restando l'attuale consistenza organica, il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Regioni-autonomie locali», violano sia l'art. 117, c. 2, lett. l, Cost., intervenendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla esclusiva competenza legislativa statale, sia l'art. 39 Cost., perché, imponendo di applicare ai rapporti di lavoro dei dipendenti dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario (di seguito, Avisp) due diversi contratti collettivi, comprimerebbero la libertà sindacale nell'attività di contrattazione collettiva, sia, infine, l'art. 97, c. 2, Cost., perché, assegnando all'Avisp un eccessivo ambito di discrezionalità

nel determinare il trattamento economico-retributivo del personale acquisito dalla Azienda regionale Veneto Agricoltura, si porrebbero in contrasto con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa. La Corte costituzionale ha ritenuto la questione fondata (7). Ad avviso della Consulta è indubbio che le disposizioni censurate, nell'incidere sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale in servizio nella soppressa Azienda regionale «Veneto Agricoltura», afferiscono alla materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, c. 2, lett. *l*, Cost., di esclusiva competenza statale. E infatti, secondo un consolidato e univoco indirizzo della giurisprudenza civile, il rapporto tra enti pubblici economici e i propri dipendenti non può che assumere natura privatistica.

8. — *Legittimi i criteri selettivi soggettivi per l'ammissione al concorso di dirigenti scolastici* — Il Consiglio di Stato ha sollevato, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, cc. 87, 88, 89 e 90, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), in riferimento agli artt. 3, 51, c. 1, 97, c. 4, e 117, c. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, par. 1, della Cedu; e, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale del solo art. 1, c. 88, della legge n. 107 del 2015, in riferimento all'art. 3 Cost. Il c. 87 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015 prevede una speciale procedura selettiva dei dirigenti scolastici, indetta con decreto del Miur. Sono ammessi a partecipare al concorso solo: «... a) i soggetti già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero che abbiano superato positivamente tutte le fasi di procedure concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale [...]; b) i soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della presente legge, alcuna sentenza definitiva, nell'ambito del contenzioso riferito ai concorsi per dirigente scolastico...». Infine, il c. 90 prevede una sessione speciale di esame per i soggetti di cui al precedente c. 88, lett. *a*, «che, nell'anno scolastico 2014/2015, hanno prestato servizio con contratti di dirigente scolastico». Ad avviso del giudice *a quo*, il complesso di tali disposizioni

---

(7) C. cost. 19.4.2019, n. 100 – Pres. Lattanzi, Est. Prosperetti:  
*dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), come, rispettivamente, modificati dall'art. 57, cc. 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015).*

violerebbe gli artt. 3, 51, c. 1, e 97, c. 4, Cost., poiché la speciale procedura di reclutamento ivi prevista limiterebbe in modo irragionevole l'accesso ai ruoli dei dirigenti scolastici; inoltre la stessa procedura sarebbe strutturata in modo non idoneo a garantire la selezione di soggetti più meritevoli. La Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale (8). Ad avviso della Consulta debbono ritenersi ragionevoli detti criteri identificativi dei beneficiari di questo speciale percorso formativo finalizzato all'immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici. Attraverso la previsione di canali di accesso riservato per alcune categorie di candidati dei precedenti concorsi, la disciplina censurata si è prefissa l'obiettivo di regolare situazioni meritevoli di specifica attenzione da parte del legislatore, al fine di dare una definitiva soluzione al contenzioso amministrativo che ha investito alcuni concorsi, evitando che i relativi effetti continuassero a rendere problematica la programmazione del servizio e aumentassero il fenomeno delle reggenze.

9. — *Legittima la esclusione del titolo di dottore di ricerca tra quelli che consentono la partecipazione ai concorsi per l'assunzione nei ruoli di docente nella scuola secondaria* — Il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, cc. 2, lett. b, e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59. Le disposizioni censurate disciplinano, in via transitoria, il sistema di reclutamento degli insegnanti delle scuole secondarie, prevedendo, in particolare, un concorso riservato ai titolari di abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria, escludendo così (irragionevolmente ad avviso del giudice remittente) coloro che abbiano invece conseguito il titolo di dottore di ricerca. La Corte costituzionale ha ritenuto la

---

(8) C. cost. 2.5.2019, n. 106 – Pres. Lattanzi, Est. Amato:

1) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, cc. 87, 88, 89 e 90, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), sollevate dal Consiglio di Stato, Sezione VI, in riferimento agli artt. 3, 51, comma 1, 97 e 117, c. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

2) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 88, lett. a, della legge n. 107 del 2015, sollevata dal Consiglio di Stato, Sezione VI, in riferimento all'art. 3 Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe;*

3) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 88, lett. b, della legge n. 107 del 2015 sollevata dal Consiglio di Stato, Sezione VI, in riferimento all'art. 3 Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.*

questione infondata nel merito (9). La Consulta ha rilevato che la censura mossa si fonda sull'assunto della equipollenza tra questo titolo accademico e l'abilitazione per l'insegnamento nella scuola secondaria; tuttavia, le due situazioni poste a raffronto risultano oggettivamente disomogenee. Come costantemente rilevato dalla stessa giurisprudenza amministrativa, abilitazione all'insegnamento e dottorato di ricerca costituiscono il risultato di percorsi diretti a sviluppare esperienze e professionalità diverse, in ambiti differenziati e non assimilabili.

10. — *Illegittima la previsione con legge regionale di fondi per finanziare trattamenti aggiuntivi per i dipendenti regionali non previsti né dalla legge statale né dal contratto collettivo di comparto* — La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, in riferimento agli artt. 81, 97, c. 1, e 117, c. 2, lett. l, Cost., ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, cc. 2 e 4 (*recte*: dell'art. 2), della legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20, e dell'art. 1, c. 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25. Tali disposizioni sono censurate in quanto, rispettivamente, istituiscono un fondo (Fondo «Legge 20») per finanziare le indennità da versare al personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture politiche (uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di Commissioni, dei membri dell'Ufficio di Presidenza e dei gruppi consiliari), e un ulteriore fondo (Fondo «Legge 25») per il personale in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio regionale al fine di «assegnare risorse per l'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del Titolo V Cost. – parte II – che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative». Si tratta di fondi aggiuntivi, istituiti dalla Regione in tema di trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali, al

---

(9) C. cost. 28.5.2019, n. 130 – Pres. Lattanzi, Est. Barbera:

1) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, cc. 2, lett. b, e 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, cc. 180 e 181, lettera b, della legge 13 luglio 2015, n. 107», sollevate dal Consiglio di Stato, Sezione VI, in riferimento agli artt. 3, 51, comma 1, e 97, c. 3, Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

2) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, cc. 2, lett. b, e 3, del d.lgs. n. 59 del 2017, sollevata dal Consiglio di Stato, Sezione VI, in riferimento all'art. 3 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto), e quindi illegittimi ad avviso del giudice remittente perché lesivi della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, c. 2, lett. l, Cost.) e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti, ex artt. 81 e 97, c. 1, Cost. La Consulta ha ritenuto le questioni fondate (10). Le norme regionali censurate istituiscono nuovi fondi al fine di destinare risorse ulteriori al trattamento accessorio dei dipendenti regionali, ma non trovano riscontro nella contrattazione collettiva nazionale di comparto, cui il legislatore statale demanda la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici. Inoltre, le norme regionali censurate hanno introdotto la previsione di un nuovo trattamento economico accessorio per il personale regionale che è innanzi tutto in contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, c. 2, lett. l, Cost. in materia di ordinamento civile.

11. — *Illegittima la previsione di trattamenti aggiuntivi per i dipendenti regionali non previsti né dalla legge statale né dal contratto collettivo di comparto anche se adottata con legge di una Regione a Statuto autonomo come la Sardegna* — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 2 e 6 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21, per contrasto con gli artt. 3 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché, quanto all'art. 2 della legge regionale impugnata, con l'art. 117, c. 2, lett. l, Cost. e, quanto all'art. 6 della stessa legge regionale, con l'art. 97 Cost. Queste norme regionali prevedono la corresponsione di indennità aggiuntive al personale non dirigente preposto al coordinamento di «unità di progetto». La Consulta ha ritenuto la questio-

---

(10) C. cost. 19.6.2019, n. 146 – Pres. Lattanzi, Est. Sciarra: *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, legge della Regione Campania 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche e integrazioni alle leggi regionali 16 maggio 2001, n. 7, e 11 agosto 2001, n. 10 – Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui sostituisce il c. 2 dell'art. 58, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001), e dell'art. 1, c. 1, della legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 – Disposizioni in materia di personale), nella parte in cui aggiunge il c. 4 al medesimo art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001.*

La Corte costituzionale si è espressa in senso conforme anche nella successiva sentenza n. 157 del 2019.

ne fondata (11). I giudici delle leggi hanno rilevato che anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. Di conseguenza, il rapporto di impiego dello stesso personale delle Regioni è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva. In relazione al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ciò comporta che la disciplina di tale trattamento economico e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico, rientri nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017). La Consulta ha pertanto concluso che la legge regionale sarda, nell'attribuire al personale non in possesso di qualifica dirigenziale una indennità aggiuntiva equiparata al trattamento spettante ai dirigenti, si pone in contrasto frontale con tale riserva di contrattazione collettiva e va dichiarata costituzionalmente illegittima.

---

(11) C. cost. 21.6.2019, n. 154 – Pres. Lattanzi, Est. Zanon:

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016);*

2) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 21 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e all'art. 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

LA CORTE COSTITUZIONALE  
SICUREZZA SOCIALE

PERIODO FEBBRAIO-LUGLIO 2019

*Lorenzo Fassina* (\*)

SOMMARIO: 1. Neutralizzazione della contribuzione aggiuntiva per lavoratori autonomi. — 2. Liquidazione dei trattamenti di fine servizio. — 3. Accertamento dei contributi agricoli. — 4. Assistenza agli alunni disabili. — 5. Esodo anticipato dei dipendenti provinciali. — 6. Assegno sociale per extracomunitari. — 7. Disoccupazione degli operai agricoli.

1. — *Neutralizzazione della contribuzione aggiuntiva per lavoratori autonomi* — Il giudice rimettente denuncia la illegittimità della norma censurata (art. 12, c. 2, lett. *b*, del decreto legge 31.5.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30.7.2010, n. 122), là dove a suo avviso determinerebbe l'irragionevole effetto, come tale lesivo del principio posto dall'art. 3 Cost., che l'ulteriore contribuzione versata dal lavoratore autonomo durante il periodo di attesa per la decorrenza del trattamento («finestra»), invece di incrementare il trattamento calcolabile alla data di maturazione del requisito contributivo, ne possa comportare una riduzione. Tale effetto risulterebbe ancor più paradossale ove si consideri che, se il lavoratore non avesse proseguito l'attività lavorativa, l'importo del trattamento pensionistico sarebbe stato più elevato, in quanto la base di calcolo sarebbe rimasta «cristallizzata» in quella più elevata determinabile al momento del conseguimento del requisito contributivo e anagrafico. La questione, nei termini così prospettati dal giudice, avrebbe avuto una sua consistenza (la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente evidenziato l'irragionevolezza di un meccanismo di determinazione della retribuzione pensionabile, che, pur preordinato a garantire al lavoratore una più favorevole base di calcolo per la liquidazione della pensione, conduceva a risultati antitetici, in quanto correlata all'ultimo scorcio della vita lavorativa, incidendo in senso riduttivo sulla pensione potenzialmente già maturata); nonché, come evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n.

---

(\*) Responsabile Ufficio giuridico e vertenze Cgil nazionale.



177/2019 (1), la questione risulta oramai superata dalla sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della l. n. 233 del 1990 e dell'art. 1, comma 18, della l. n. 335 del 1995, «nella parte in cui, ai fini della determinazione delle rispettive quote di trattamento pensionistico, nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato lavoratore autonomo che abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva minima, non prevedono l'esclusione dal computo della contribuzione successiva ove comporti un trattamento pensionistico meno favorevole». L'intervenuto riconoscimento dell'operatività del principio di «neutralizzazione» anche per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Inps ne consente dunque l'applicazione allo specifico caso in esame, così risolvendo i dubbi di legittimità prospettati. Difatti, il momento di perfezionamento del diritto alla pensione è costituito dalla decorrenza del periodo di slittamento per l'accesso al trattamento pensionistico, come previsto dalla disposizione denunciata. Tuttavia, applicando il principio di «neutralizzazione», non si dovrà tener conto della contribuzione successiva alla data di perfezionamento del prescritto requisito contributivo, ove essa determini, per effetto del reddito conseguito dall'interessato durante il periodo della «finestra», una riduzione del trattamento calcolabile alla predetta data di perfezionamento del requisito.

2. — *Liquidazione dei trattamenti di fine servizio* — La Corte costituzionale, con sentenza n. 159/2019 (2), ha dichiarato non fondate le que-

---

(1) C. cost. 12.7.2019, n. 177 – Pres. Lattanzi, Est. Prosperetti:  
*dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, lettera b, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata dal Tribunale ordinario di Trento, Sezione per le controversie di lavoro, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.*

(2) C. cost. 25.6.2019, n. 159 – Pres. Lattanzi, Est. Sciarra:  
1) *dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Federazione Confsal-Unsa;*  
2) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi*

stioni di legittimità costituzionale (sollevate dal Tribunale ordinario di Roma in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.) dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito nella l. n. 140 del 1997, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro», e dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito nella l. n. 122 del 2010, nella parte in cui prevede il pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito di cessazione dall'impiego nelle ipotesi diverse dalla «cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione». Il giudice *a quo* denuncia, in primo luogo, un'arbitraria disparità di trattamento tra il settore pubblico e il settore privato, quanto ai tempi di liquidazione delle indennità di fine rapporto. Per costante giurisprudenza costituzionale, il lavoro pubblico e il lavoro privato «non possono essere in tutto e per tutto assimilati (sentenze n. 120 del 2012 e n. 146 del 2008) e le differenze, pur attenuate, permangono

---

*dalla cessazione del rapporto di lavoro», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui prevede il pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito di cessazione dall'impiego «nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito nella legge n. 140 del 1997, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro», e dell'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito nella legge n. 122 del 2010, nella parte in cui prevede il pagamento rateale delle indennità spettanti a seguito di cessazione dall'impiego nelle ipotesi diverse dalla «cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione», sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

no anche in seguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 178 del 2015). Il lavoro pubblico rappresenta un aggregato rilevante della spesa di parte corrente che, proprio per questo, incide sul generale equilibrio tra entrate e spese del bilancio statale (art. 81 Cost.). L'esigenza di esercitare un prudente controllo sulla spesa, connaturata all'intera disciplina del rapporto di lavoro pubblico ed estranea all'ambito del lavoro privato, preclude il raffronto prospettato dal Tribunale di Roma.

3. — *Accertamento dei contributi agricoli* — L'accertamento dei contributi agricoli basato sulla stima del fabbisogno di manodopera ha natura antielusiva: come la Corte costituzionale ha evidenziato con sentenza n. 121/2019 (3), le obiettive difficoltà di accertamento dei rapporti di lavoro agricolo e le esigenze antielusive fanno emergere la ragionevolezza delle disposizioni vigenti (art. 8, c. 3, del d.lgs. 11.8.1993, n. 375, sostituito dall'art. 9-ter, c. 3, d.l. 1.10.1996, n. 510, conv. in l. 28.11.1996, n. 608) che determinano i contributi sulla base della stima delle giornate lavorate, in mancanza di una individuazione dei lavoratori effettivamente impiegati. Secondo la Corte, l'accertamento dei contributi previdenziali agricoli basato non più su criteri presuntivi, ma sulla stima tecnica del fabbisogno di manodopera dell'azienda, non pregiudica la tutela previdenziale dei lavoratori e non viola i principi di uguaglianza e di ragionevolezza. Nella sentenza si afferma la piena compatibilità tra l'imposizione dei contributi per il maggior numero di giornate determinate mediante valutazioni tecniche (quali sono l'ordinamento colturale dei terreni, il bestiame allevato, i sistemi di lavorazione praticati da ciascuna azienda, anche sulla scorta di consuetudini locali) e la tutela previdenziale. Nel caso in esame, tra l'altro, l'esito è un rafforzamento del sistema previdenziale. La Corte ha infine escluso che il sistema di accertamento denunciato violi l'articolo 3 della Costituzione. Infatti, la determinazione del fab-

---

(3) C. cost. 17.5.2019, n. 121 – Pres. Lattanzi, Est. Carosi:

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera aa, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi), come sostituito dall'art. 9-ter, comma 3, quinto periodo, del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 1996, n. 608, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 38, 76 e 77 della Costituzione, dalla Corte d'Appello di Roma, Sezione lavoro e previdenza.*

bisogno di manodopera in relazione agli elementi distintivi di ciascuna azienda agricola non comporta disparità di trattamento. Il sistema contributivo contestato costituisce anche una misura antielusiva e non ha natura sanzionatoria.

4. — *Assistenza agli alunni disabili* — Il finanziamento pluriennale del fondo regionale per l'assistenza agli alunni con disabilità deve essere sempre garantito dallo Stato perché strumentale all'erogazione di servizi che attono al nucleo essenziale dei loro diritti. Lo ha affermato la Corte costituzionale con la sentenza n. 83/2019 (4), in cui sono stati ribaditi due principi cruciali: la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità e l'effettiva fruibilità di questo diritto. In virtù di questi principi, l'erogazione dei servizi a loro destinati deve essere sempre assicurata e finanziata e non può dipendere da scelte discrezionali del legislatore. Per questa ragione, la Corte ha chiarito che è doveroso assicurare a questo tipo di stanziamento un orizzonte temporale pluriennale, come peraltro ha fatto l'articolo 1, comma 561, della legge di bilancio per il 2019, per consentire alle Regioni una stabile programmazione dei relativi servizi in coerenza con la rilevanza dei valori costituzionali in gioco. Nel caso di specie, tuttavia, la Corte ha dichiarato infondata la questione sollevata dalla Regione Veneto con riferimento all'articolo 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che prevedeva lo stanziamento per un solo anno, in considerazione della complessa fase di passaggio dalle Province alle Regioni delle funzioni relative agli alunni con disa-

---

(4) C. cost. 11.4.2019, n. 83 – Pres. Lattanzi, Est. Cartabia:

*riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale vertenti sulle altre disposizioni impugnate con il ricorso indicato in epigrafe;*

*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017 promosse, in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 679, 682 e 683, della legge n. 205 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe.*

bilità e, comunque, a fronte della garanzia di una copertura finanziaria certa e quantificata per l'anno di riferimento.

5. — *Esodo anticipato dei dipendenti provinciali* — Viola il riparto di competenze tra Stato e Province autonome la legge della Provincia di Trento che incentiva l'esodo anticipato del personale della Provincia. Si tratta della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18/2017, che all'art. 17, rubricato «Interventi per la riduzione dell'età media del personale provinciale e per l'assunzione di giovani», promuoveva l'esodo del personale a tempo indeterminato che si fosse dimesso dal servizio anticipatamente rispetto al termine per il conseguimento del diritto a pensione. La Corte costituzionale, con sentenza n. 62/2019 (5), ritiene che la materia sia inquadrabile in quella dell'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.) riservata allo Stato e che trovi la sua disciplina negli artt. 40 ss. del d.lgs. n. 165 del 2001.

6. — *Assegno sociale per extracomunitari* — Il giudice delle leggi, con sentenza n. 50/2019 (6), ha dichiarato la non fondatezza, in riferimento agli artt. 3, 10, 38 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 Cedu, delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nella parte in cui subordina il diritto all'assegno sociale per gli stranieri regolari, continuativamente soggiornanti in Italia da almeno dieci anni, in presenza degli ulteriori requisiti prescritti (superamento dell'età anagrafica e stato di indigenza), alla titolarità del permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo, poiché il legislatore

---

(5) C. cost. 21.3.2019 n. 62 – Pres. Lattanzi, Est. Prosperetti:  
*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 18 (legge di stabilità provinciale 2018).*

(6) C. cost. 15.3.2019, n. 50 – Pres. Lattanzi, Est. Prosperetti:

1) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, e 38 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

2) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 Cedu, dal Tribunale ordinario di Bergamo con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

re può legittimamente prevedere specifiche condizioni per il godimento delle prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, purché tali condizioni non siano manifestamente irragionevoli né intrinsecamente discriminatorie, com'è appunto – nella specie – la considerazione dell'inserimento socio-giuridico del cittadino extracomunitario nel contesto nazionale, certificata dal permesso di soggiorno Ue di lungo periodo.

7. — *Disoccupazione degli operai agricoli* — Non sono fondate, potendosi dare alla norma una lettura costituzionalmente adeguata (nel senso che l'indennità di disoccupazione agricola spetta anche ai lavoratori agricoli che non abbiano lavorato nell'anno successivo al licenziamento, purché nell'anno precedente abbiano perfezionato il requisito contributivo di 270 – o più – giornate lavorate), le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 32, comma 1, lettera *a*, legge 29 aprile 1949, n. 264, e 1, comma 55, legge 24 dicembre 2007, n. 247 (applicabili *ratione temporis*), nella parte in cui, secondo la prospettazione della remittente Corte di Cassazione, avrebbero precluso l'erogazione di detta indennità, così violando gli artt. 3 e 38 Cost. Parimenti infondate, secondo C. cost. n. 30/2019 (7), per la non comparabilità delle situazioni poste a confronto, sono le questioni di legittimità costituzionale delle medesime norme laddove non prevedono che si applichi ai medesimi lavoratori agricoli (a tempo indeterminato) lo stesso trattamento previsto per gli operai agricoli a termine, ovvero per tutti gli altri lavoratori a tempo indeterminato.

---

(7) C. cost. 28.2.2019, n. 30 – Pres. Lattanzi, Est. Sciarra:

*dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, lettera a, della legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati) e dell'art. 1, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dalla Corte di Cassazione, Sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

## CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

PERIODO I SEMESTRE 2019

*Silvia Magnifico* (\*), *Luisa Monterossi* (\*\*)

SOMMARIO: 1. Contrattazione di categoria. — 1.1. I principali rinnovi contrattuali del primo semestre 2019. — 1.2. Il rinnovo del Ccnl per i dipendenti da aziende editrici e stampatrici di giornali quotidiani e agenzie di stampa: la faticosa strada verso un contratto unico di settore. — 1.3. Il potenziamento del sistema di bilateralità nell'ipotesi di accordo di rinnovo del Ccnl 2019-2022 delle piccole e medie imprese dei settori accorpati chimica, concia, plastica e gomma. — 1.4. L'ipotesi di accordo di rinnovo del Ccnl per i dipendenti delle aziende esercenti la produzione del cemento: la tipizzazione delle causali nel contratto di lavoro a tempo determinato. — 1.5. La gestione della flessibilità nel rinnovo del Ccnl trasporto aereo 2019 - parte generale. — 1.6. Il rinnovo del Ccnl delle cooperative sociali tra inderogabilità del contratto, contrattazione di secondo livello e tempo determinato. — 2. Contrattazione di secondo livello. — 2.1. Il primo Accordo collettivo aziendale sulla disciplina del rapporto di lavoro dei cd. *riders*. — 2.2. L'Accordo stipulato da Poste italiane Spa sul lavoro agile. — 2.3. Il progetto pilota in materia di lavoro agile avviato presso il ministero per i Beni e le Attività Culturali. — 2.4. Gli Accordi regionali stipulati da Confesercenti in data 8 aprile 2019: premi di risultato, opzione *welfare* e credito di imposta per la formazione 4.0.

### 1. — *Contrattazione di categoria* —

1.1. — *I principali rinnovi contrattuali del primo semestre 2019* — Tra i rinnovi contrattuali del primo semestre 2019, si segnalano: a) il rinnovo del Ccnl per i dipendenti da aziende editrici e stampatrici di giornali quotidiani e agenzie di stampa sottoscritto il 18 dicembre 2018, ma decorrente dal 1° gennaio 2019 (1); b) l'ipotesi di accordo di rinnovo del Ccnl 2019-2022 delle piccole e medie imprese dei settori accorpati chimica, concia,

---

(\*) Silvia Magnifico è dottoressa di ricerca in Diritto del lavoro presso la «Sapienza» Università di Roma (par. 1).

(\*\*) Luisa Monterossi è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Roma «Roma Tre» (par. 2).

(1) Sottoscritto da Fieg-Asig e dalle Oo.Ss. Uilcom-Uil, Fistel-Cisl, Slc-Cgil, recante scadenza il 31 dicembre 2019.

plastica e gomma, abrasivi, ceramica e vetro (2), firmata l'8 marzo 2019; c) il rinnovo del Ccnl trasporto aereo 2019, parte generale, stipulato il 30 maggio 2019 (3); d) l'ipotesi di accordo di rinnovo del Ccnl per i dipendenti delle aziende esercenti la produzione del cemento sottoscritta in data 29 maggio 2019 (4); e) il rinnovo del Ccnl cooperative sociali sottoscritto il 21 maggio 2019 (5).

1.2. — *Il rinnovo del Ccnl per i dipendenti da aziende editrici e stampatrici di giornali quotidiani e agenzie di stampa: la faticosa strada verso un contratto unico di settore* — Il nuovo Ccnl ex lavoratori poligrafici giunge, dopo quasi dieci anni dal precedente rinnovo contrattuale, all'esito di un percorso volto a realizzare un contratto unico di filiera che ricomprenda i tre comparti dell'editoria, della carta e della stampa.

La regolamentazione dei rapporti di lavoro ivi contenuta, che tiene conto delle significative trasformazioni del settore, si fonda essenzialmente su una maggiore flessibilità nella prestazione lavorativa e sulla creazione di nuove figure professionali capaci di operare su piattaforme multimediali.

Quanto al primo aspetto, è stato introdotto un sistema di flessibilità programmata dell'orario di lavoro settimanale, onde far fronte a variazioni di intensità dell'attività produttiva aziendale. Le aziende, dunque, potranno realizzare l'orario settimanale calcolato come media in periodi continuativi non superiori a sei mesi, previa comunicazione alle strutture sindacali aziendali.

Inoltre, in attuazione del rinvio operato da parte del legislatore all'autonomia negoziale, sono stati elevati i limiti di durata e quantitativi stabiliti dal d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, come modificato dal d.l. 12 luglio 2018, n. 87 (6) (cd. decreto Dignità) (7), rispettivamente in tema di contratto di lavoro a termine, fissato nella misura massima pari a 36 mesi, e di limite percentuale massimo di contratti di somministrazione a termine stipulabili, stabilito nella misura del 25% rispetto ai contratti a tempo indeterminato in essere nell'impresa.

---

(2) Siglato da Confapi Unionchimica e Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Uil.

(3) Sottoscritto da Assaerporti, Assaereo, Assohandlers e Filt Cgil, Fit Cisl, Uil Trasporti, Ugl Trasporto aereo.

(4) Sottoscritto da FenealUil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil e Federmaco.

(5) Agci-solidarietà, Federsolidarietà-Confcooperative, Legacoopsociali, Fp-Cgil, Fps-Cisl, Fisascat-Cisl, Uil-Fpl, Uiltucs, con il verbale del 21 maggio 2019, hanno sciolto la riserva sull'ipotesi di accordo di rinnovo del 28 marzo 2019.

(6) Convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2018, n. 96.

(7) Sul tema, in dottrina, cfr. Scarpelli 2018.



La sommatoria delle due tipologie contrattuali non può eccedere il limite percentuale del 35%, ma l'azienda può utilizzare una percentuale superiore a quella stabilita per ciascuna forma contrattuale – sino al raggiungimento di detto limite – detraendola dalla percentuale prevista per l'altra.

Quanto al secondo aspetto, le parti hanno inserito nel contratto un Protocollo relativo all'operatore multimediale (8) (*junior e senior*) per consentire alle aziende del settore di affiancare ai modelli organizzativi esistenti l'offerta informativa su piattaforme multimediali.

1.3. — *Il potenziamento del sistema di bilateralità nell'ipotesi di accordo di rinnovo del Ccnl 2019-2022 delle piccole e medie imprese dei settori accorpati chimica, concia, plastica e gomma* — In data 8 marzo 2019 è stata sottoscritta l'ipotesi di accordo di rinnovo del Ccnl 2019-2022 delle piccole e medie imprese dei settori accorpati chimica, concia, plastica e gomma, abrasivi, ceramica e vetro, in cui rilevano, *in primis*, gli aumenti contrattuali dei minimi tabellari distinti per i vari settori produttivi di appartenenza (9).

Si sottolineano poi talune modifiche in materia di contratti a termine e in somministrazione a tempo determinato (10): la media annua per l'utilizzo dei due istituti è pari a quella legale (30% rispetto ai lavoratori in forza con contratto a tempo indeterminato), ma è previsto un ulteriore incremento per ogni singolo mese pari al 5% da utilizzare per eventuali assunzioni con contratto a tempo determinato. Dal computo di dette percentuali sono esclusi, tra gli altri, i lavoratori assunti a termine per ragioni sostitutive, il cui contratto non può superare i due mesi.

Deroghe alla disciplina legale vengono stabilite anche in materia di successione di contratti a termine, rispetto ai quali sono previsti intervalli temporali di cinque giorni per i rapporti di durata sino a sei mesi (11).

Ciò che tuttavia più rileva nell'accordo in esame è uno strutturato sistema di bilateralità – fortemente incentivato e vincolante per le imprese aderenti – concepito per erogare prestazioni di *welfare* contrattuale a integrazione della retribuzione globale di fatto.

---

(8) Vd. Ccnl, parte VII.

(9) Gli aumenti stabiliti dall'accordo, a regime, sono pari a 83 euro per il comparto della gomma plastica, 95 euro per il comparto chimico, 80 euro per il comparto abrasivi, ceramica e vetro.

(10) Sul tema, di recente in dottrina, vd. Stizia 2019.

(11) Gli intervalli temporali sono del tutto assenti per l'ipotesi di contratti a tempo determinato riconducibili a esigenze sostitutive.

Per le imprese non aderenti al sistema della bilateralità viene difatti stabilita la corresponsione in busta paga, per ciascun lavoratore, di un elemento retributivo aggiuntivo pari a 25 euro lordi per tredici mensilità: elemento dovuto anche in caso di mancata adesione a uno solo degli enti bilaterali (Enfea/Enea salute) (12).

1.4. — *L'ipotesi di accordo di rinnovo del Ccnl per i dipendenti delle aziende esercenti la produzione del cemento: la tipizzazione delle causali nel contratto di lavoro a tempo determinato* — L'ipotesi di accordo raggiunta il 29 maggio 2019 (13) si segnala per una serie di importanti innovazioni: l'aumento salariale nei prossimi tre anni (14), le forme di mobilità sostenibile volte a favorire la conciliazione dei tempi vita-lavoro (15), una nuova gestione del lavoro *part-time*, l'aumento sino al 70% dell'indennità prevista per l'astensione facoltativa per i lavoratori padri (16), l'estensione del congedo matrimoniale alle unioni civili, la particolare tutela riconosciuta alle donne che hanno subito violenza di genere.

Merita una riflessione a sé la disciplina del contratto a tempo determinato, che in parte accoglie la delega affidatagli dalle recenti modifiche legislative e in parte la estende oltre l'ambito demandato.

Invero, da un lato, è elevato a 36 mesi il termine di durata massima dei rapporti a termine (a condizione che siano trasformati a tempo indeterminato almeno il 50% dei lavoratori a tempo determinato assunti nei 36 mesi precedenti) e viene consentita contemporaneamente l'assunzione di lavoratori a termine e in somministrazione (sia a termine che a tempo indeterminato) in misura non superiore al 20% dell'organico dell'unità produttiva.

Dall'altro, *extra mandato legis*, vengono aggiunte due ipotesi alle causali di natura legale (17) che consentono, oltre i dodici mesi, l'apposizione di un termine al contratto di lavoro: 1. «[per] punte di più intensa attività do-

---

(12) Cfr. Ccnl, art. 11.

(13) Le assemblee per sciogliere la riserva sull'ipotesi di accordo dovranno concludersi entro il 15 luglio 2019.

(14) Gli aumenti contrattuali previsti sono pari complessivamente a 90 euro per un livello AS3: 40 euro a ottobre 2019, 30 euro a dicembre 2020 e 20 euro, a dicembre 2021.

(15) Il riferimento è anche al cd. *smart working*. Sul tema, in dottrina, vd., *ex multis*, Fiorillo 2018.

(16) Vd. Ccnl, art. 39, lett. *a*, che richiama l'art. 1, c. 278, della l. n. 145 del 2018, per riconoscere ai lavoratori padri cinque giorni di congedo obbligatorio.

(17) Cfr. art. 19, c. 1, lett. *a* e *b*, del d.lgs. n. 81 del 2015.

vute a particolari richieste di mercato, anche stagionali, o per particolari commesse»: 2) «[per] fasi di avvio di nuove attività, intendendo per tali anche l'avvio di nuovi impianti e/o nuove linee/sistemi di produzione definite e predeterminate nel tempo».

Tale previsione, che ricalca sostanzialmente le ipotesi già individuate nel contratto scaduto – fondate *illo tempore* sull'art. 10, c. 7, del d.lgs. n. 368 del 2001 –, suscita perplessità, stante l'assenza nella norma di legge di un rinvio dedicato alla contrattazione collettiva. Le causali addizionali, infatti, appaiono in contrasto con le esigenze di carattere temporaneo e non programmabile individuate dal decreto Dignità.

Il contratto, da ultimo, nel ribadire la propria facoltà «creativa», concede alle parti la possibilità di modificare, con accordo sindacale in funzione delle specifiche esigenze aziendali, non solo la percentuale di lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, ma anche le ipotesi che consentono le medesime assunzioni a tempo determinato.

1.5. — *La gestione della flessibilità nel rinnovo del Ccnl trasporto aereo 2019 - parte generale* — L'Accordo per il rinnovo del Ccnl del trasporto aereo, raggiunto solo per la parte generale (18), si segnala per aver privilegiato il contratto a tempo determinato quale precipuo strumento per la gestione della flessibilità della prestazione lavorativa richiesta dalle profonde trasformazioni del settore.

Tra le ipotesi negoziali dispensate dal rispetto del limite massimo fissato al 20% rispetto all'organico a tempo indeterminato (19), si segnalano alcune peculiarità. Per quel che concerne i contratti conclusi per avvio di nuove attività, è stabilita una durata massima pari a 18 mesi; per i contratti riconducibili a esigenze sostitutive, è invece previsto un possibile periodo di affiancamento di due mesi tra lavoratore da sostituire e sostituito.

Le parti sociali sottolineano poi il valore della delega affidata all'autonomia negoziale dall'art. 19, c. 2, in ragione della specificità e stagionalità (20) del settore, sebbene il limite di durata massimo di 36 mesi riferito ai contratti a termine – ricomprendendo l'ulteriore contratto stipulabile pres-

---

(18) L'intesa in esame avrà efficacia solo dopo la prossima stipula delle singole parti specifiche (vd. comunicato stampa congiunto di Assaeroporti, Assaereo, Assocontrol, Assohandlers, Fairo, Federcatering del 30 maggio 2019).

(19) Vd. Ccnl, art. 28-*bis*, secondo periodo. Il limite quantitativo massimo di utilizzabilità del contratto a termine coincide con quello legale.

(20) Vd. Ccnl, art. 28-*ter*, che definisce la stagionalità quale elemento strutturale del trasporto aereo e dei servizi aeroportuali, in relazione all'intensificazione del traffico passeggeri e merci in alcuni periodi dell'anno.

so la direzione (*rectius*, ispettorato) territoriale del lavoro (21) – si allinea, di fatto, alla previsione normativa. Sarà forse la contrattazione aziendale a stipulare ulteriori diversi accordi in materia, stante la possibilità assegnata dal contratto collettivo stesso (22).

In tema di somministrazione a tempo determinato, se ne consente il ricorso entro un limite complessivo del 30% rispetto all'organico a tempo indeterminato – superiore a quello di natura legale – ma riservato al personale non navigante (23).

Va evidenziata, da ultimo, la diversa regolamentazione prevista per il telelavoro e per il lavoro agile (24), a riprova della specificità delle due tipologie contrattuali.

1.6. — *Il rinnovo del Ccnl delle cooperative sociali tra inderogabilità del contratto, contrattazione di secondo livello e tempo determinato* — Nel rinnovo del Ccnl delle cooperative sociali (25) emerge, tra l'altro, la clausola di inderogabilità del contratto sottoscritto a livello nazionale rispetto ai regolamenti sociali della singola cooperativa, i quali, fermo restando le loro specifiche prerogative, dovranno innanzitutto rispettare il trattamento economico e normativo complessivo dei soci lavoratori stabilito dall'accordo in esame (26).

Non di minor rilievo, poi, sono i diversi aumenti a regime (27), il nuovo sistema di classificazione del personale e l'introduzione di un articolo dedicato al congedo per le donne vittime di violenza di genere.

---

(21) Vd. ancora Ccnl, art. 28-*bis*, quartultimo capoverso, che richiama espressamente i cc. 2 e 3 dell'articolo 19 del d.lgs. n. 81 del 2015.

(22) Vd. Ccnl, art. 28-*bis*, ultimo periodo.

(23) Vd. Ccnl, art. 30, terzo periodo, secondo cui l'esclusione del personale navigante si giustifica in ragione della tutela dell'occupazione di qualità e della peculiarità della normativa previdenziale applicabile a detto personale.

(24) In realtà, nel Ccnl, *ex art.* 31, *sub a*, c'è una dettagliata disciplina per il telelavoro, mentre *sub b*, una dichiarazione di intenti relativa alla promozione del lavoro agile finalizzata a incrementare la produttività aziendale e la conciliazione dei tempi vita lavoro.

(25) Il Ccnl giunge a distanza di circa sei anni dalla scadenza del precedente contratto con decorrenza retroattiva dal 1° gennaio 2017 e vigenza sino al 31 dicembre 2019.

(26) Vd. Ccnl, art. 1, penultimo periodo.

(27) Gli aumenti contrattuali previsti sono pari a 80 euro al livello medio C1 erogati in tre *tranche*: 35 euro a novembre 2019, 25 euro ad aprile 2020; 20 euro a settembre 2020, oltre a un'*una tantum* di 300 euro, di cui 200 euro erogati alla sottoscrizione definitiva dell'intesa e 100 euro erogati nel mese di luglio 2019.

Ampio spazio viene riservato alla contrattazione di secondo livello, che le parti confermano di voler incrementare avvalendosi anche delle incentivazioni fiscali e contributive vigenti onde collegare la fruizione di incentivi economici al raggiungimento di determinati obiettivi.

La contrattazione territoriale, di norma regionale, si occuperà di materie e istituti non ripetitivi rispetto a quelli del contratto nazionale e avrà una particolare competenza nel definire il premio territoriale di risultato (28).

In materia di lavoro a tempo determinato, viene elevato a 36 mesi il termine di durata massima, ma il datore di lavoro che non abbia trasformato a tempo indeterminato almeno il 20% dei contratti a termine scaduti nei dodici mesi precedenti non potrà assumere a tempo determinato secondo la più favorevole previsione (29). Elevato anche, nella misura del 30% rispetto ai lavoratori occupati a tempo indeterminato, il limite massimo di lavoratori assumibili con contratto a termine.

In più, sono individuate le attività stagionali non soggette ai limiti restrittivi in materia di intervalli, di durata e quantitativi (30), fatta salva la possibilità per la contrattazione territoriale di definire ulteriori attività stagionali.

Da ultimo, si ricordano i termini più favorevoli previsti in materia di intervalli tra successivi contratti a termine, ridotti a 7 giorni, per contratti di durata superiore a 6 mesi, e a 10 giorni, per contratti di durata superiore a 6 mesi.

## 2. — *Contrattazione di secondo livello* —

2.1. — *Il primo Accordo collettivo aziendale sulla disciplina del rapporto di lavoro dei cd. riders* — È stata siglata a Firenze l'8 maggio 2019 (31) la prima intesa aziendale che regola specifici aspetti del rapporto di lavoro dei *riders* (32), ossia di quei lavoratori collocati nell'ambito della *cd. Gig economy* e al centro di un acceso dibattito che investe principalmente

---

(28) Per un'analisi dettagliata del premio di risultato, si rinvia al Ccnl, art. 10, punto 2, lett. *b*.

(29) Vd. Ccnl, art. 25, punto 2.

(30) Vd. Ccnl, art. 25, punto 5, che richiama gli artt. 19, c. 2, 21, c. 2, e 23, c. 2, lett. *c*, del d.lgs. n. 81 del 2015.

(31) Le parti stipulanti sono le Segreterie territoriali della Cgil, Cisl e Uil e l'azienda Laconsegna Srls.

(32) Vedi però anche la precedente Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano, firmata a Bologna il 31 maggio 2018.

il loro inquadramento professionale, le garanzie da riconoscere nei loro confronti e lo strumento di intervento più appropriato per attuarle (33).

L'accordo, in continuità con il patto integrativo del Ccnl logistica e trasporti stipulato in data 18 luglio 2018 (34), si applica a coloro che sono impiegati in attività logistica e distributiva in ambito urbano, comprese le operazioni accessorie ai trasporti, realizzate attraverso l'uso di cicli, motocicli e ciclomotori.

Le parti, in controtendenza rispetto alle pronunce giurisprudenziali in materia (35), si sono impegnate a effettuare le assunzioni mediante contratti di lavoro subordinato, assicurando ai *riders* le connesse tutele, e segnatamente quelle relative al trattamento retributivo e alle coperture previdenziali e assicurative (premesse, lett. *g* e *k*).

Nell'intesa in esame, che replica in gran parte le previsioni in tema di orario introdotte dal menzionato accordo integrativo, si stabilisce che l'«orario effettivo di lavoro» (36), retribuito secondo le previsioni del Ccnl applicato, è calcolato in base ai tempi standard di consegna, a loro volta determinati a seconda della distanza dal punto di ritiro del prodotto (37).

Dall'orario di lavoro effettivo si distinguono i «tempi di disponibilità», che non possono essere inferiori alle sedici ore settimanali (art. C e D), remunerati con un'indennità oraria pari a 0,60 euro lordi, corrisposta a condizione che il lavoratore risponda positivamente alla chiamata. Infine, in

---

(33) Come noto, rientra tra i progetti dell'attuale Governo l'adozione di una regolamentazione nazionale che assicuri uno statuto protettivo minimo ai *riders*, pur senza incidere sugli aspetti di qualificazione del rapporto, ed è tutt'ora vigente la legge della Regione Lazio del 21 aprile 2019, n. 4, in tema di tutela e sicurezza dei lavoratori digitali.

(34) L'accordo integrativo assimila i *riders* al personale viaggiante (inquadrandoli nei parametri retributivi I e L del Ccnl), adibito a mansioni discontinue il cui tempo di lavoro effettivo, per esigenze di organizzazione aziendale o del lavoratore, non coincide con i tempi di presenza a disposizione e la cui attività implica l'alternarsi di periodi di lavoro con periodi di pausa, riposo o inattività. Vd. sul punto Delogu 2019, 29-30.

(35) Vd. T. Torino, 7.5.2018, n. 778, in *RIDL*, 2018, n. 2, II, 294 ss., con nota di Ichino, e T. Milano, 10.9.2018, n. 1853, in *DeJure*, che hanno negato la natura subordinata del rapporto di lavoro dei *riders*. Più recentemente, C App. Torino 11.1.2019, che riconduce la fattispecie nell'alveo delle collaborazioni etero-organizzate ex art. 2, d.lgs. n. 81/2015. Sul punto vd. Carabelli, Spinelli 2019.

(36) L'orario effettivo di lavoro consiste nel tempo dedicato a tutte le operazioni di trasporto del prodotto, dal ritiro, alla guida e la consegna dello stesso.

(37) Più precisamente, l'allegato B) circoscrive tre aree di consegna definite in base alla distanza dal punto di ritiro della merce; per ciascuna area sono indicati i tempi medi di lavoro utilizzati per il calcolo del tempo effettivo.

attuazione delle indicazioni contenute nel citato Accordo del 18 luglio 2018, si definiscono i criteri per l'attribuzione del premio di risultato nonché quelli per il rimborso delle spese sostenute dal dipendente che utilizzi un mezzo di sua proprietà (allegato B, art. 2).

2.2. — *L'Accordo stipulato da Poste italiane Spa sul lavoro agile* — Con l'intesa sottoscritta il 23 gennaio 2019 sono stati individuati i principi cardine per l'avvio del progetto sperimentale in tema di lavoro agile all'interno della società Poste Italiane Spa (e delle società del gruppo). Per mere ragioni di spazio, si analizzeranno di seguito solo i profili ritenuti di maggior pregio.

Dalle premesse emerge la prevalenza della finalità di conciliazione tra tempi di vita privata e tempi di lavoro rispetto a quella di incremento della produttività; l'istituto è infatti definito quale strumento di *welfare* aziendale. Si enfatizza altresì l'obiettivo – estraneo al dettato della l. n. 81/2017 – di favorire il benessere collettivo e la sostenibilità ambientale.

Viene, inoltre, espressamente recepita la prescrizione recentemente inserita dall'art. 1, c. 486, l. n. 145/2018, che impone di garantire priorità alle richieste formulate dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità o ai lavoratori con figli in condizioni di disabilità grave.

Qualche dubbio di conformità rispetto alla Direttiva n. 99/70/Ce e all'art. 25 del d.lgs. n. 81/2015 suscita l'espressa limitazione del campo di applicazione ai dipendenti a tempo indeterminato (anche *part-time*), con conseguente totale esclusione dei lavoratori assunti a termine, senza che siffatta previsione sia esplicitamente giustificata da ragioni di obiettiva incompatibilità con la natura del contratto a tempo determinato.

Nell'accordo si prevede che il dipendente possa decidere di rendere la prestazione in modalità agile dal proprio domicilio o dimora, altro luogo chiuso o ufficio aziendale, ferma restando la previa negoziazione in sede individuale (art. 2). L'utilizzo della generica espressione «luogo chiuso» dovrebbe valere a escludere ogni luogo pubblico o aperto al pubblico, in linea peraltro con le esigenze di sicurezza e tutela della *privacy* connaturate allo svolgimento delocalizzato dell'attività.

Il luogo prescelto costituisce sede di lavoro ed è negato, di norma, il ricorso alla trasferta; tuttavia, le parti lasciano margini di deroga in caso di motivi di servizio sopraggiunti (art. 1, c. 5).

Alla flessibilità spaziale si affianca quella temporale: ai sensi dell'art. 3, il lavoratore può individuare la collocazione oraria della prestazione, pur rispettando una fascia predeterminata e dovendo in ogni caso comunicare al

proprio responsabile l'eventuale indisponibilità a rendere la prestazione per periodi superiori a novanta minuti. Il controllo sulla presenza è effettuato mediante il lettore virtuale delle timbrature.

Si prevede inoltre che, una volta esaurita la prestazione lavorativa giornaliera dovuta, il dipendente può disattivare computer e tablet: la disposizione è volta ad assicurare il diritto alla disconnessione, posto a garanzia della tutela della salute e sicurezza, non sempre declinato dalle parti sociali nelle sue concrete modalità di attuazione, con il rischio che ne venga depotenziata l'effettività (38).

Vale, infine, la pena segnalare che, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 5, eventuali periodi di infortunio occorsi durante le giornate di lavoro agile, non riconosciuti tali dall'Inail, sono considerati neutri ai fini del calcolo dei premi di risultato (39): ciò probabilmente in ragione del peso che viene assegnato alle assenze per l'erogazione del trattamento premiale da parte del gruppo societario.

*2.3. — Il progetto pilota in materia di lavoro agile avviato presso il ministero per i Beni e le Attività Culturali* — A differenza di quanto registratosi nel settore privato, il lavoro agile ha stentato a decollare nell'ambito della pubblica amministrazione, ancorché spinte normative verso nuove modalità spazio-temporali di esecuzione della prestazione lavorativa fossero rinvenibili ancor prima dell'entrata in vigore della l. n. 81/2017 (e dell'emanazione della successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3/2017) e segnatamente nell'art. 14, l. n. 124/2015 (40). Tra le ultime esperienze si segnala quella iniziata presso il ministero dei Beni Culturali con l'Accordo del 13 marzo 2019 (41).

L'intesa ricalca le disposizioni legali e quelle racchiuse nella richiamata Direttiva n. 3/2017, ma presenta al contempo alcuni interessanti spunti innovativi; ad esempio, per la partecipazione al progetto pilota, rappresenta una condizione essenziale l'utilizzo di mezzi informatici (art. 2, c. 4, lett. b), a dispetto della rilevanza meramente eventuale assegnata al medesimo elemento dal legislatore. Inoltre, analogamente a quanto previsto nell'ac-

---

(38) È pur vero che la lacuna può essere colmata al momento della negoziazione a livello individuale: sede primaria di disciplina della materia *ex art.* 19, c. 1, l. n. 81/2017.

(39) La disposizione si applica anche ai fini dell'attribuzione del punteggio per la determinazione della graduatoria utile alla mobilità volontaria nazionale.

(40) Con particolare riferimento al settore del pubblico impiego vd. Spinelli 2018.

(41) L'accordo è stato seguito dal decreto direttoriale del 4 aprile 2019.



cordo sottoscritto da Poste italiane (sopra commentato), anche nel caso in esame si valorizza l'ulteriore finalità di politica ambientale (art. 2, lett. *c*).

La sperimentazione è riservata al personale non dirigente di area I, II e III, mentre non possono accedervi coloro che sono impiegati negli uffici di diretta collaborazione del Ministro. La clausola potrebbe *prima facie* sembrare in contrasto con la previsione della Direttiva (art. 1, lett. *b*), secondo cui «nessuna tipologia o categoria di lavoratore è aprioristicamente esclusa», ma l'apparente aporia si supera collegando il divieto non già al lavoratore, bensì all'attività dal medesimo svolta, in piena coerenza con quanto previsto dalla direttiva stessa, che consente all'amministrazione di definire *ex ante* le attività compatibili (42) nonché quelle inconciliabili con la modalità agile di esecuzione della prestazione lavorativa.

Qualche perplessità, invece, permane sulla legittimità della clausola che circoscrive l'accesso alla sperimentazione al personale assunto con contratto a tempo indeterminato, tenuto peraltro conto dei reiterati richiami all'esigenza di rispettare la disciplina europea in materia di contratto a termine, contenuti nella menzionata Direttiva n. 3/2017.

Il ricorso al lavoro agile è, invece, totalmente precluso per i dipendenti che siano stati destinatari, nei due anni antecedenti alla richiesta, di una sanzione disciplinare superiore al rimprovero scritto (art. 6), enfatizzando in tal modo una sorta di funzione premiale.

Il progetto può coinvolgere al massimo il 10% del personale. Qualora le domande presentate siano superiori ai posti disponibili, si stila una graduatoria secondo i criteri previsti nell'art. 5, c. 8, e in ogni caso si assicura, anche in tale ipotesi, priorità alle richieste formulate dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità o dai lavoratori con figli in condizioni di disabilità grave.

Sul piano della flessibilità spaziale e oraria – che connota *ex lege* l'istituto – si prevede che il lavoratore agile può rendere la prestazione dalla propria residenza o altra dimora comunicata all'amministrazione o da ogni altro luogo specificato nell'accordo individuale. Inoltre, evidentemente ai fini dell'espletamento del potere di controllo e dell'eventuale coordinamento con il personale collocato in azienda, si impone la necessaria contattabilità per almeno l'85% del totale del numero di ore di lavoro giornaliero, in base a fasce articolate in relazione all'orario di lavoro.

Infine, quanto al trattamento economico e normativo, si ribadisce, in linea con la citata Direttiva n. 3/2017, che l'utilizzo del lavoro agile non

---

(42) L'art. 4, c. 1, individua per macroaree le attività suscettibili di essere eseguite in modalità agile.

può penalizzare il riconoscimento della professionalità e della carriera né incidere sul trattamento retributivo in godimento.

2.4. — *Gli Accordi regionali stipulati da Confesercenti in data 8 aprile 2019: premi di risultato, opzione welfare e credito di imposta per la formazione 4.0* — In data 8 aprile 2019, la Confesercenti della Regione Lombardia ha siglato due accordi su tematiche distinte, entrambe di notevole interesse.

La prima intesa riguarda l'applicazione dell'imposta sostitutiva di aliquota pari al 10% per i premi di risultato di ammontare variabile (43) collegati a predeterminati obiettivi di crescita misurati secondo gli indicatori descritti dall'art. 2 (44).

L'accordo, sul modello già sperimentato in altri settori, consente alle imprese associate, anche se prive di una contrattazione collettiva aziendale, di godere della disciplina fiscale di favore a cui si può accedere, ai sensi dell'art. 1, c. 187, l. n. 208/2015, solo ove la materia sia regolata da parte di contratti collettivi di secondo livello stipulati ai sensi dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015.

Rispetto all'intesa sottoscritta l'anno precedente, quella in commento contempla altresì la possibilità di sostituire, in tutto o in parte, il trattamento premiale con beni e servizi di *welfare* aziendale (45) e prevede espressamente che il dipendente potrà destinare l'importo del premio al finanziamento del fondo di previdenza complementare (Fon.Te) ovvero utilizzarlo per sostenere l'onere del riscatto della laurea, in attuazione del neointrodotta regime agevolato regolato dall'art. 20 del d.lgs. n. 4/2019.

Ambedue le alternative sopra richiamate sono proiettate a rafforzare la

---

(43) Vd. l'art. 1, commi 182 ss., l. n. 208/2015, il decreto interministeriale del 25 marzo 2016 e le indicazioni fornite in materia dall'Agenzia delle Entrate con le circolari n. 28/E del 15 giugno 2016 e n. 5/E del 29 marzo 2018. In dottrina, per un attento esame dei profili fiscali vd. Sepio, Sbaraglia 2017. Sui premi di risultato e in generale sulla disciplina del *welfare* aziendale Alvino *et al.* (a cura di) 2019.

(44) In particolare, gli incrementi di produttività e redditività sono calcolati mediante criteri attinenti al fatturato, al margine operativo lordo e al *target* del valore venduto. Per misurare il miglioramento e l'aumento della qualità dei prodotti assumono rilevanza la riduzione media dell'assenteismo, degli infortuni e le modifiche concordate a livello aziendale dell'orario di lavoro volte ad agevolare il *work-life balance*.

(45) L'opzione della conversione è stata introdotta dal c. 160, lett. *b*, dell'art. 1, l. n. 232/2016. La già menzionata circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 5/E ha poi precisato che la facoltà di sostituzione deve essere contemplata dal contratto collettivo di secondo livello.

posizione pensionistica del lavoratore. Invero, l'opzione della conversione comporta innegabili vantaggi nel breve periodo, poiché, in forza della detassazione e dell'esonero contributivo totale, il lavoratore introita un importo più cospicuo. Tuttavia, in una prospettiva di lungo periodo, la scelta potrebbe rivelarsi pregiudizievole, stante il venir meno della copertura previdenziale rispetto alle somme trasformate in *welfare*.

Infine, nella medesima data è stato sottoscritto l'accordo che disciplina lo svolgimento delle attività di formazione rientranti nel Piano nazionale Impresa 4.0, per le quali viene riconosciuto ai datori di lavoro un credito di imposta. L'agevolazione, prevista per l'anno 2018 ai sensi della l. n. 208/2017 (art. 1, commi 46-56), è stata prorogata anche per l'anno successivo dall'art. 1, commi 78-81, l. n. 145/2018, ed è vincolata alla regolamentazione delle attività da parte della contrattazione collettiva di secondo livello (46). Il tema desta interesse in quanto si innesta nel più ampio dibattito relativo all'impatto delle nuove tecnologie sul mercato del lavoro e alla connessa esigenza di adeguare il bagaglio conoscitivo dei dipendenti della cd. Industria 4.0.

#### *Riferimenti bibliografici*

- Alvino I. *et al.* (a cura di) (2019), *Il welfare aziendale. Una prospettiva giuridica*, il Mulino, Bologna.
- Carabelli U., Spinelli C. (2019), *La Corte d'Appello di Torino ribalta il verdetto di primo grado: i riders sono collaboratori etero-organizzati*, in *RGL*, n. 1, I, p. 95 ss.
- Delogu A. (2019), *Contrattazione collettiva periodo II semestre 2018*, in Galli G., Cairoli S. (a cura di), *Osservatori Online*, in *RGL*, n. 1, *Osservatori Online*, 29-30.
- Fiorillo L. (2018), *Il lavoro agile: continua il processo di ridefinizione del diritto del lavoro*, in Perulli A. (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, 165 ss.
- Scarpelli F. (2018), *Convertito in legge il «decreto Dignità»: al via il dibattito su problemi interpretativi e applicativi*, in *www.giustiziacivile.com*, n. 9.
- Sepio G., Sbaraglia G. (2017), *Welfare aziendale: spunti di riflessione su detassazione e premi dei premi e componenti esenti del reddito*, in *Il Fisco*, n. 18, 1740 ss.
- Spinelli C. (2018), *Il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni*, in *RGL*, n. 1, I, 127 ss.
- Stizia A. (2019), *Contratto a termine, somministrazione e diritto europeo*, in *W.P. Csdle «Massimo D'Antona»*, IT, n. 391.

---

(46) Vd. art. 3, c. 3, del decreto interministeriale del 23 maggio 2018.