



Lavorerai con il sudore della tua fronte

di Stefano Olivieri Pennesi

Riformare il lavoro appare essere uno degli elementi maggiormente qualificanti per l'azione del Governo in carica. Il Jobs Act, fin dal suo esordio, nel dibattito politico e socio-culturale, ha rappresentato il campo di battaglia che ha visto contrapporsi visioni diametralmente opposte dell'elemento fondante del concetto lavoro, in un alveo che per intrinseca natura è dispensatore di "dignità" umana, in un contesto condiviso di regole.

È proprio questa visione che non esiterei a definire "lavorocentrica" che ci conduce ragionevolmente fuori da concezioni utopistiche nonché elemento del vissuto umano, di valore inestimabile, per la crescita equilibrata della società complessivamente intesa.

Il lavoro e i suoi interpreti devono necessariamente essere governati con pragmatismo, dignità e libertà non devono rappresentare concetti contrapposti, ma bensì fondersi in un ambito di diritti e doveri non scalfibili da cicli economici, emergenze sociali, sistemi di governo o quanto altro mutevole nei sistemi sociali.

Eminentissimi studiosi della materia lavoristica si sono confrontati e spesso scontrati su cosa era necessario fare per "favorire l'occupazione" e al contempo sterilizzare situazioni di ingiustizia sociale legate alla presenza o assenza di "tutela" del lavoro sia dal punto di vista della stabilità, sia per quanto riguarda la sua normazione legata alle varie tipologie e fattispecie.

[Continua a pag 2]

Lavoro pubblico e privato, ancora interventi importanti all'orizzonte. Quanto necessari?

di Claudio Palmisciano

Per gli studiosi dei problemi che riguardano il lavoro l'anno 2015 si presenta particolarmente intenso e impegnativo per effetto di una serie importante di provvedimenti - che riguardano sia il lavoro privato che quello pubblico - su cui il Governo ha iniziato a legiferare con l'intento di portarli in esecuzione nel suo complesso entro i prossimi mesi.

Sul fronte del lavoro privato l'impegno del Governo è tutto puntato nella approvazione dell'insieme di norme, definite sinteticamente jobs act, che trova la sua concretizzazione in una serie articolata di provvedimenti che hanno impegnato ed impegneranno il Parlamento, il Consiglio dei Ministri e, in fase di attuazione, i singoli Ministeri [...]

[Continua a pag 6]

Sommario:

Lavorerai con il sudore della tua fronte

Lavoro pubblico e privato, ancora interventi importanti all'orizzonte. Quanto necessari?

Benessere organizzativo fattore incentivante per l'attività del pubblico dipendente

Lo "stato dell'arte" dell'Agenzia unica delle ispezioni del lavoro" in relazione alle probabili competenze sulla salute e sicurezza dei lavoratori

Rischio Mobbing tra gli Ispettori: possibile?

La tessera di riconoscimento

La cultura della sicurezza nei lavoratori di oggi e di domani

L'obbligo formativo dell'apprendista e il potere di vigilanza della Direzione Territoriale del Lavoro

Il lavoro accessorio fino al Jobs Act: quali criticità?

Le tutele legislative del padre lavoratore

L'indennità di maternità per le libere professioniste: sviluppi e criticità

Massimo D'Antona e la Sua riforma della Pubblica Amministrazione

Hanno collaborato a questo numero

Benessere organizzativo fattore incentivante per l'attività del pubblico dipendente

di Maurizio Tedeschi

"Efficienti perché pubblici" il bel titolo di una serie di interessanti pubblicazioni dell'Università degli Studi di Ferrara qualifica e sintetizza, a mio parere, in modo preciso il vero valore aggiunto della attività del pubblico dipendente. Afferma l'efficienza come dovere e come valore in quanto si svolge un servizio a vantaggio della Nazione ed a favore di tutti i cittadini. Basta leggere l'art. 3 del D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) pubblicato sulla G.U. n. 129 del 4.06.2013 per rendersene conto. Il primo comma già stabilisce che "il dipendente osserva la Costituzione, servendo [...]"

[Continua a pag 9]

Lavorerai con il sudore della tua fronte

di Stefano Olivieri Pennesi [*]

Riformare il lavoro appare essere uno degli elementi maggiormente qualificanti per l'azione del Governo in carica. Il Jobs Act, fin dal suo esordio, nel dibattito politico e socio-culturale, ha rappresentato il campo di battaglia che ha visto contrapporsi visioni diametralmente opposte dell'elemento fondante del concetto lavoro, in un alveo che per intrinseca natura è dispensatore di "dignità" umana, in un contesto condiviso di regole.

È proprio questa visione che non esiterei a definire "lavorocentrica" che ci conduce ragionevolmente fuori da concezioni utopistiche nonché elemento del vissuto umano, di valore inestimabile, per la crescita equilibrata della società complessivamente intesa.

Il lavoro e i suoi interpreti devono necessariamente essere governati con pragmatismo, dignità e libertà non devono rappresentare concetti contrapposti, ma bensì fondersi in un ambito di diritti e doveri non scalfibili da cicli economici, emergenze sociali, sistemi di governo o quanto altro mutevole nei sistemi sociali.

Eminentissimi studiosi della materia lavoristica si sono confrontati e spesso scontrati su cosa era necessario fare per "favorire l'occupazione" e al contempo sterilizzare situazioni di ingiustizia sociale legate alla presenza o assenza di "tutela" del lavoro sia dal punto di vista della stabilità, sia per quanto riguarda la sua normazione legata alle varie tipologie e fattispecie.

È giusto immaginare che la classe politica, odierna e futura, debba agire non esclusivamente aspirando al mero ed effimero consenso popolare, ma coscientemente orientare decisioni ed azioni offrendo risposte ai bisogni fondamentali dell'essere umano e al reale beneficio di esso.

Tutela del lavoro e welfare diffuso possono essere elementi distintivi di una società evoluta e moderna, dove il bene primario della dignità del lavoro umano, non rappresenta un ostacolo alla volontà/necessità e libertà di fare impresa, muovendo capitali, realizzando profitti, distribuendo benessere economico a crescenti fasce sociali.

Obiettivo ineludibile, per i governanti, dovrebbe anche essere la riduzione della povertà quale fattore che aggredisce la dignità umana, alle sue fondamenta, come d'altronde colpisce l'economia complessiva, e che si lega inevitabilmente all'assenza di lavoro. Non esistendo diritti per i senza lavoro, anche rispetto alla possibilità di potersi occupare o rioccupare come parte della popolazione attiva, uno dei valori fondamentali della società viene ad annullarsi.

Ma alla base di tutto si pone la necessità di una visione completa dei mutamenti che l'economia nazionale e mondiale, nell'attuale contesto di crisi, sta producendo con particolari ricadute nell'ambito del lavoro odierno. Le forme di lavoro, l'elemento umano, la conciliazione con i tempi di vita, le modalità d'esplicazione, le tutele fondamentali, tutto contribuisce a costruire un insieme di diritti e regole "sostenibili" per i valori umani imprescindibili, dove libertà di impresa e dignità del lavoro coesistono in un unicum di sviluppo ed emancipazione dell'uomo nel contesto di umanità.

Nel Jobs act uno degli aspetti più rilevanti, con il suo portato di problematiche, è sicuramente ciò che attiene al rapporto tra le politiche attive e quelle passive. Specificamente, con la perdita del lavoro, fino ad oggi il nostro sistema di welfare ha previsto il sostegno economico dei lavoratori con il ricorso alle varie tipologie di ammortizzatore sociale, con i relativi paradossi rispetto alla durata di concessione che, in alcune casistiche, ha superato la decina di anni, senza però collegare tale status alla indispensabile azione e relative procedure di ricollocazione.

Tale problema viene acuito, altresì, dal fatto che nel sistema italiano le cosiddette "politiche passive" sono governate da una parte dall'Inps, che si occupa di erogare materialmente le diverse indennità economiche e invece, per quanto riguarda gli aspetti amministrativo-gestionali nonché, gli iter procedurali-autorizzativi, intervengono sia le Regioni che l'Amministrazione centrale del Ministero del Lavoro. Ciò rappresenta, ovviamente, una evidente criticità rispetto alle indispensabili modalità di raccordo e coordinamento tra strutture interessate, anche e soprattutto per quanto attiene la responsabilità diretta sulla gestione delle risorse finanziarie impegnate.



Di contro, nell'osservazione di altri sistemi gestiti in vari paesi europei spesso emerge come lo strumento di ammortizzatore sociale pubblico funzioni diversamente, vale a dire che la politica passiva ed attiva sul lavoro trova modalità di fattivo concorso ed interconnessione nella sua azione, complessivamente gestita.

Concretamente, nel momento in cui i lavoratori perdono o stanno perdendo il proprio posto di lavoro e per tale ragione ricevono un sostegno economico, quale ammortizzatore sociale, automaticamente vengono presi in carico dai Centri per l'Impiego pubblici, in quanto anche erogatori diretti dei sussidi, al fine di definire un percorso virtuoso e misure attinenti per la necessaria ricollocazione lavorativa.

Ecco quindi riproporsi, inesorabilmente, la necessità di avviare un valido processo di riforma complessivo del mercato del lavoro italiano che deve ineludibilmente passare anche attraverso la riorganizzazione dei Cpi - centri per l'impiego, anello fondamentale della intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Si è ripetutamente parlato, ed ha preso quindi forma nello schema di decreto legislativo proposta da ultimo dal Governo, dei cosiddetti "sistemi premianti" per i Cpi virtuosi che proficuamente e a risultato ottenuto, realizzano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Ciò detto è altresì necessario implementare l'interscambio tra Cpi, agenzie private per il lavoro, organizzazioni datoriali e sindacali, imprese e istituzioni scolastiche e universitarie, agevolando la diffusione e distribuzione sul territorio e nei distretti lavorativi di specifici punti di informazione che in modo più capillare possono raggiungere giovani inoccupati, disoccupati e sottoccupati.

Altro tassello fondamentale, in un'ottica di riforma complessiva, è rappresentato dalla indispensabile "offerta formativa professionalizzante", elemento determinante per permettere ai giovani, ma non solo, di acquisire abilità e conoscenze ben spendibili nell'attuale mercato del lavoro.

Non bisogna però dimenticarsi che, allo stato, il regolare funzionamento dei "servizi per l'impiego" garantiti dalla rete dei Cpi deve fare i conti con la cosiddetta norma Delrio, ossia la legge n.56/2014 che ha previsto il progressivo superamento degli enti Provincia, in Enti di area vasta (in attesa della riforma del titolo V della Costituzione) che a partire dal 1° gennaio 2015 assumono, in parte, la denominazione di città metropolitane, con il conseguente transito delle funzioni svolte e del relativo personale, verso altri enti e nel nostro caso appunto i "servizi per l'impiego e le politiche attive per il lavoro", nell'ottica del riordino complessivo delle funzioni previste dalla riforma Delrio. È chiaro lo scopo di garantire continuità all'azione amministrativa dei centri pubblici per l'impiego, ciò si scontra però con l'azione e l'esercizio delle competenze da parte delle Regioni (competenti costituzionalmente) e quindi primarie titolari di attribuzioni in ambito dei servizi all'impiego, politiche attive e formazione professionale.

NOTA

Il presente articolo, inviato in redazione ed in itinere per la definitiva pubblicazione del n. 7 della rivista, è stato prodotto "antecedentemente" alla data del 13/1/2015 giorno in cui, alle ore 13.00 circa, sul sito istituzionale del Governo Italiano, è apparsa la nuova versione (modificata e bollinata dalla Ragioneria Generale dello Stato) del primo decreto attuativo della legge delega di riforma del mercato del lavoro. Il testo definitivo dello schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri il 24/12/2014 dove all'art. 11 titolava "Il contratto di ricollocazione" è stato infatti modificato. Nell'attuale versione, l'art. 11, anziché del contratto di ricollocazione tratta solamente del rito applicabile per i licenziamenti. Al momento, all'autore, non risultano ancora depositati presso le Commissioni di Camera e Senato, gli schemi definitivi e regolarmente bollinati da RGS, dei decreti sul Jobs Act, approvati nel consiglio dei ministri dello scorso 24/12/2014. L'articolo "stralciato" dallo schema di decreto in argomento, inerente come detto il contratto di ricollocazione, plausibilmente verrà "traslato" nell'altro testo di decreto che tratta della nuova Aspi, con l'evidente obiettivo di evitare di ritardare l'introduzione dell'altro cardine fondamentale della riforma del lavoro ovvero il "contratto a tutele crescenti".

Ciò detto la creazione dell'istituto del contratto di ricollocazione e relativo "fondo", rappresenterebbe una assoluta novità, per il nostro Paese, in materia di politiche attive per l'impiego a favore dei lavoratori licenziati (limitatamente ad alcune categorie).

Da queste lunghe premesse passiamo ora ad enunciare parte degli aspetti innovativi del Jobs act, così come normato dalla legge n. 183/2014 e dai recentissimi iniziali decreti attuativi predisposti e deliberati dal Governo alla vigilia del Natale 2014. In primo luogo la riforma ha inteso incidere revisionando la cosiddetta Aspi per quanto attiene la durata nonché la platea teorica dei beneficiari (incluso ad esempio categorie di lavoratori quali i collaboratori, consulenti ed altre). Punto qualificante della riforma, nonché particolarmente dibattuto è certamente l'introduzione del cosiddetto "contratto a tutele crescenti" a tempo indeterminato con tutto il relativo portato di disputa e contrapposizione legato alla applicazione, ovvero mancata applicazione, per i nuovi assunti, del fatidico articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, comunemente indicato come "reintegra" del posto di lavoro, nei casi di licenziamenti illegittimi.

Mi soffermerei però ora ad esaminare specificamente l'art.11 dello schema di d.lgs.

predisposto, come detto, dal Governo, riguardante le disposizioni in materia di contratto di lavoro a tutele crescenti, dove si tratta appunto del "contratto di ricollocazione".

Ebbene, il suddetto articolo dello schema di d.lgs. approvato dal Governo, individua appunto lo strumento innovativo, per il nostro Paese, del contratto di ricollocazione. In buona sostanza viene prevista, per il lavoratore che abbia perso la sua occupazione e sia quindi nella condizione di usufruttore di tipologia di ammortizzatore sociale, la possibilità/obbligatorietà, di stipulare un vero e proprio contratto, previa l'individuazione, da parte sua, di una Agenzia di lavoro, con la quale si impegna a svolgere un ruolo protagonista al fine di addivenire ad una "ricerca attiva" di una occupazione e/o a non rifiutare offerte lavorative "idonee" dal punto di vista mansionale, retributivo, e ubicativo, a pena di possibile revoca della prestazioni di sostegno al reddito che si godono sotto forma di ammortizzatori sociali.

È sicuramente identificabile, questa tipologia nuova di contratto, come una concreta ipotesi di "collegamento" tra le "politiche passive" del lavoro, rappresentate dalle varie formule di assistenza e di sostegno al reddito/ammortizzatore sociale, e le "politiche attive" quali le iniziative/azioni per la ricerca e la ricollocazione sul mercato del lavoro.

In questo ambito si devono intersecare le iniziative di riforma per migliorare e modernizzare il sistema dei Centri per l'impiego pubblici, perseguendo un nuovo modello organizzativo, fluidificando, in primis, i rapporti con le istituzioni territoriali e regionali, nonché avviando finalmente il necessario raccordo ed interscambio di conoscenze, riguardanti il mercato del lavoro, anche con il necessario ausilio di "risorse dedicate" migliorando la qualità ed entità della spesa maggiormente orientata al raggiungimento di risultati concreti in termini di occupazione procacciata.

Tornando quindi all'art.11, del più volte citato schema di decreto legislativo, nello stesso vengono previsti stanziamenti di fondi da erogarsi attraverso voucher finalizzati alla copertura dei costi del servizio sostenuti dalle Agenzie, coinvolte nei programmi di reinserimento lavorativo, ad obiettivo raggiunto.

È bene anche menzionare il fatto che la norma non prevede vincoli di sorta per il soggetto interessato, rispetto alla possibilità discrezionale di rivolgersi ad una qualsiasi Agenzia del lavoro pubblica, ovvero privata, ancorché accreditata nel sistema regionale. Il sistema così congeniato metterebbe quindi in virtuosa competizione, non solo le Agenzie accreditate ma al contempo i "ricongestiti" Cpi pubblici. Viene con se il fatto che si renderà necessario un "accorto monitoraggio" al fine di non limitare gli interventi alla casistica più agevole, riguardante collocazioni o ricollocazioni lavorative di facile gestibilità e migliore prospettiva; risulteranno quindi fondamentali, la gestione oculata degli incentivi assegnati ovviamente in base alla effettiva difficoltà di reinserimento al lavoro, ma anche alla fattività dei sistemi di "outplacement", nonché al ricorso al canale dei corsi di riqualificazione professionale e promozione/sostegno dell'autoimpiego.



Non da meno è anche la questione del grado/livello di formazione del personale delle Agenzie, dell'indispensabile turn over, nonché la contestuale capacità di svolgere ruoli di operoso ed indispensabile "tutoraggio" a favore dei soggetti che vengono presi in carico.

Ritengo a questo punto utile rappresentare meglio il ruolo che debbono e possono svolgere, alla luce di rinnovate funzioni e attribuzioni, i Centri per l'impiego pubblici. In primo luogo i Centri dovranno strutturarsi e creare i presupposti per stipulare i nascenti contratti di ricollocazione con i soggetti interessati, a tal fine i centri stessi, tra l'altro, avranno l'onere di prendere in carico i lavoratori interessati "profilandone" le caratteristiche peculiari. Dovranno essere anche forniti elementi conoscitivi sugli operatori/agenzie accreditate al sistema regionale per l'impiego, al fine di poter fare una libera scelta di contratto e affido.

La cosiddetta "profilatura", fatta dai Cpi, permetterebbe al contempo la definizione di una sorta di "indice di svantaggio" direttamente funzionale al grado di occupabilità al quale poter collegare l'attribuzione dei voucher, monetariamente differente quindi tra soggetti e soggetti, e destinato come già detto a remunerare gli operatori accreditati.

Il Cpi deve quindi vigilare e garantire sull'imparzialità dell'azione degli operatori, sulla effettiva discrezionalità di scelta dei soggetti destinatari e sul rispetto, da parte di questi ultimi, degli impegni contrattuali sottoscritti quali le offerte congrue di

impegno lavorativo, lo svolgimento di percorsi formativi e di riqualificazione, ecc.

Riprendendo il discorso sullo strumento voucher, come individuato dal più volte menzionato art. 11 dello schema di d.lgs., esso si sostanzia come “rappresentativo della dote individuale di ricollocazione...” lo stesso voucher presentandolo ad una agenzia pubblica o privata per il lavoro, da diritto, come già detto, alla sottoscrizione di un contratto che prevede:

- Il diritto del lavoratore ad una assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita al meglio, da parte dell’Agenzia;
- Il diritto del lavoratore alla realizzazione, da parte sempre dell’agenzia, di iniziative di ricerca, addestramento, formazione, riqualificazione professionale, che mirano a sbocchi occupazionali fattivamente esistenti, appropriati alle capacità del lavoratore e condizioni del mercato del lavoro nel distretto dove il lavoratore è stato preso in carico;
- Il dovere del lavoratore è cooperare attivamente con l’agenzia per la riuscita delle iniziative intraprese;
- L’importo del voucher è quindi proporzionale alle difficoltà di occupabilità parametrata sul soggetto e diventa esigibile solamente a risultato ottenuto.

Altra riflessione meritevole di approfondimento, riguardo appunto le concrete ricadute del Jobs act, quale riforma del lavoro in itinere, deve svolgersi rispetto alla interconnessione con il programma “garanzia giovani” avviato oramai da otto mesi e precisamente dallo scorso 1° maggio 2014. Degno di menzione risulta essere, appunto, l’aspetto agevolativo del programma, laddove, il Governo ha introdotto nella legge di stabilità 2015 la possibilità, per chi assume giovani a tempo indeterminato, di una decontribuzione degli oneri sociali per i primi tre anni di contratto, fino alla somma massima di 8.060 euro annui. Di contro, il programma “garanzia giovani”, permette sì degli sconti/agevolazioni, sui contributi dovuti per contratti a tempo indeterminato, ovvero quelli a tempo determinato che superano il periodo di sei mesi, nonché per i contratti di apprendistato, ma tali benefici non possono essere cumulabili con altri tipi di agevolazioni. Questo, ovviamente, pone un problema di “convenienza” da parte dei datori di lavoro circa il percorso e le scelte assunzionali da farsi in base ai diversi sistemi, canali ed incentivi esistenti.

Infine, ma come mero accenno rispetto alla riforma complessiva del mercato del lavoro, merita essere ricordata la tematica riguardante la “governance” ovvero la possibile creazione di due Agenzie strumentali che verrebbero ad affiancare l’opera del Dicastero del Lavoro.

Una Agenzia, per l’Attività ispettiva, che avrebbe lo scopo principale di unificare, in un unico contesto, le competenze ed il corpo ispettivo attualmente suddivise/o tra Ministero del Lavoro, Inps ed Inail. Un’altra, quale Agenzia nazionale per il Lavoro, sulla scia del modello tedesco, che si baserebbe sulla massificazione dello strumento dei Minijobs, quale primo passo, per i giovani, di immettersi ufficialmente nel mercato del lavoro, anche se con lavori instabili; sulla gestione e diffusione dei sussidi di disoccupazione universale. Più in generale si tratterebbe di una Agenzia del lavoro concepita come strumento per superare sovrapposizioni e frammentazioni di competenze e quindi operare un necessario coordinamento, tra i vari soggetti interessati, partendo da un concreto raccordo tra e con le Regioni che, attualmente, nell’assetto istituzionale, hanno competenza diretta in materia di formazione e politiche attive. Ciò, ovviamente, apre un dibattito circa il rischio di

“centralizzare competenze” più che governare e omogeneizzare: modalità di interventi, procedure, attribuzioni, fenomeni, obiettivi, risultati attesi. Questo, nel contesto generale delle politiche attive sul lavoro, deve prevedere una particolare attenzione a non declinare tale scelta, di governance del lavoro, magari immaginando una derivazione di Agenzie, di secondo livello, su base regionale, che inevitabilmente graverebbero, con ulteriori costi, sulla fiscalità generale, riproducendo, al contempo, rischi di scelte e politiche autarchiche, lontane da una necessaria visione di insieme in tema di politiche per il lavoro. ■



[*] Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, Roma – titolare della cattedra di “Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro”. Il Prof. Stefano Olivieri Pennesi è anche Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l’Amministrazione di appartenenza

Lavoro pubblico e privato, ancora interventi importanti all'orizzonte. Quanto necessari?

di Claudio Palmisciano [*]

Per gli studiosi dei problemi che riguardano il lavoro l'anno 2015 si presenta particolarmente intenso e impegnativo per effetto di una serie importante di provvedimenti - che riguardano sia il lavoro privato che quello pubblico - su cui il Governo ha iniziato a legiferare con l'intento di portarli in esecuzione nel suo complesso entro i prossimi mesi.

Sul fronte del **lavoro privato** l'impegno del Governo è tutto puntato nella approvazione dell'insieme di norme, definite sinteticamente jobs act, che trova la sua concretizzazione in una serie articolata di provvedimenti che hanno impegnato ed impegneranno il Parlamento, il Consiglio dei Ministri e, in fase di attuazione, i singoli Ministeri, a partire da quello del Lavoro, per almeno tutto l'anno 2015.

Il primo dei provvedimenti approvati all'interno del progetto jobs act è stato il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla [legge 16 maggio 2014, n. 78](#). Il DL 34 contiene Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese. La norma in realtà è più facilmente identificata e ricordata per la introduzione di importanti modifiche che hanno eliminato molti vincoli sull'utilizzo del contratto di lavoro a tempo determinato. Rispetto alla trattazione tecnica dell'argomento riteniamo utile rinviare il lettore all'articolo della Dr.ssa Gianna Elena De Filippis, "[Il nuovo contratto a termine dopo la legge n. 78/2014](#)" pubblicato sul n. 5 [Agosto/Settembre 2014] della nostra Rivista.

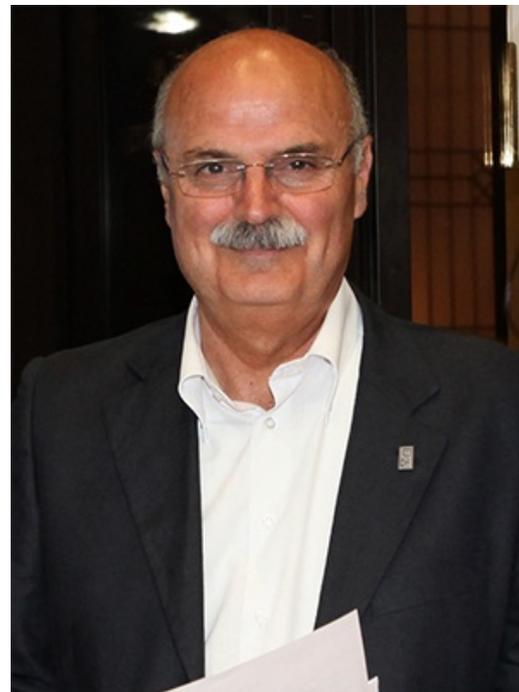
Il secondo e ben più importante atto è quello approvato con la [Legge 10 dicembre 2014, n. 183](#), che contiene le Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. La legge è entrata in vigore il 16 dicembre 2014. Questo provvedimento, che è molto più complesso, non ha effetti immediati innovativi perché la tecnica legislativa adottata è quella delle leggi delegate; è infatti previsto il rinvio ad almeno cinque decreti legislativi, da approvare entro 6 mesi dalla entrata in vigore della Legge, necessari a normare gli impegni politici assunti dal Governo sulla materia.

In tema di politiche del lavoro, a latere del Jobs Act, dobbiamo anche rammentare che con la [Legge di Stabilità 2015](#) (Art. 1, commi 118 e 119), è divenuto operativo dal 1° gennaio 2015 il nuovo sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato realizzate nel periodo dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015. Lo sgravio è riconosciuto per un periodo massimo di 36 mesi e non riguarda l'apprendistato ed il lavoro domestico.

Insomma, un ventaglio di novità sul lavoro molto ampio e, mentre una parte dei provvedimenti sono immediatamente operativi, altri devono sostanzialmente ancora essere approvati e resi esecutivi, E' il caso, come già detto, di una serie di leggi delegate che devono ancora essere approvate.

Sulla portata di carattere generale della legge 183 e su alcuni elementi specifici, sottoponiamo alla attenzione del lettore le riflessioni proposte dal Prof. Stefano Olivieri Pennesi nel suo articolo "[Lavorerai con il sudore della tua fronte](#)" di apertura a questo numero della Rivista mentre sul tema della costituzione della Agenzia unica per le ispezioni del lavoro rinviamo al contributo di Massimo Peca dal titolo "[Lo stato dell'arte dell'Agenzia unica delle ispezioni del lavoro in relazione alle probabili competenze sulla salute e sicurezza dei lavoratori](#)" , pubblicato sempre su questo numero.

Schematizzando, i decreti delegati che dovranno essere adottati **ai sensi dell'art 1 (articolo unico)** della legge 183/2014, entro il 15 giugno 2015, cioè sei mesi dalla entrata in vigore della legge, dovranno disciplinare le seguenti materie:



- Riordinare la normativa in materia di ammortizzatori sociali - Comma 1 e 2
- Riordinare la normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive - Comma 3 e 4
- Semplificare e razionalizzare le procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro - Comma 5 e 6;
- Rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché riordinare i contratti di lavoro - Comma 7;
- Revisionare e aggiornare le misure volte a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro - Comma 8 e 9.

In proposito, va segnalato che il Consiglio dei Ministri, nel corso della riunione del 24 dicembre 2014, ha approvato lo schema di due decreti legislativi previsti dall'art. 1 della legge 183.

Nel primo dei due schemi di decreto legislativo viene disciplinato il Comma 7 contenente Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti.

E' il provvedimento che più ha fatto discutere e che ha infiammato i rapporti fra il Governo ed i Sindacati in questi ultimi mesi; peraltro, l'ultima stesura dello schema di decreto presente sul sito internet del Governo, diverso da quello iniziale uscito dalla riunione del Consiglio dei Ministri del 24 dicembre, non contiene la parte relativa al "contratto di ricollocazione" che, a parere di chi scrive, è una delle parti più qualificanti degli impegni assunti e per la quale il Governo dovrà senz'altro recuperare la propria iniziativa legislativa.



Viceversa, il testo licenziato contiene la nuova disciplina dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. In particolare, è stato chiarito come per i licenziamenti disciplinari debba sussistere il giustificato motivo oggettivo, di fronte al quale sarà il giudice a dichiarare estinto il rapporto alla data del licenziamento. Qualora, in giudizio, venga dimostrata l'insussistenza del fatto, allora sarà il giudice a stabilire l'annullamento del licenziamento, condannando il datore di lavoro sia al reintegro che al pagamento di un'indennità. Sul fronte del mancato reintegro il nuovo decreto stabilisce che il giudice, per i casi di mancato reintegro, può decidere l'ammontare dell'indennità pari a due mensilità per ogni anno di servizio prestato in azienda, entro un range compreso tra le 4 e le 24 mensilità.

Nel secondo schema licenziato il 24 dicembre, quello previsto dal comma 2 della legge, il Consiglio dei Ministri introduce le Disposizioni in materia di nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (NASPI), nonché di prestazioni ulteriori di sostegno al reddito.

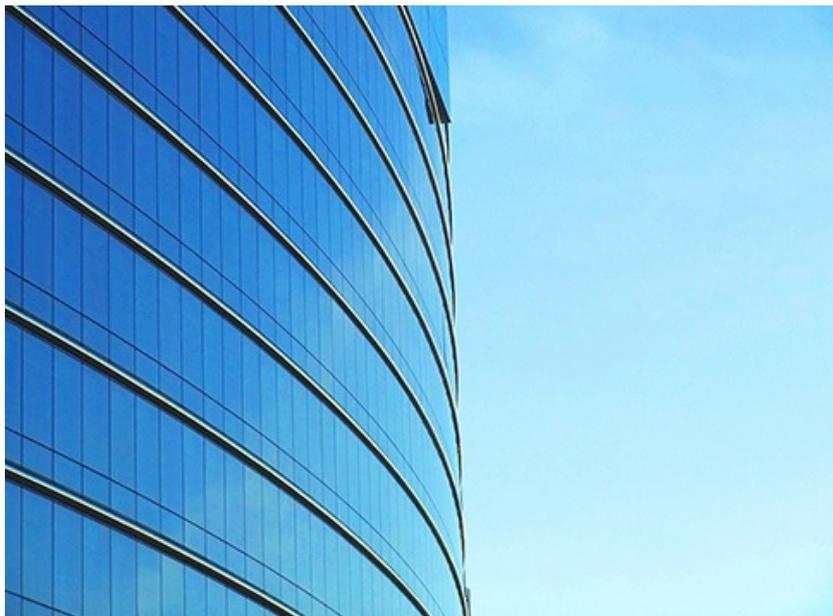
Con questo decreto, il Governo punta a introdurre nuove regole sulla indennità di disoccupazione. L'ASPI, l'assicurazione sociale per l'impiego introdotta con la cd legge Fornero 92/2012, dovrebbe essere sostituita dalla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego "NASPI" e sarà rivolta a tutti i lavoratori dipendenti, esclusi quelli del pubblico impiego assunti a tempo indeterminato e degli operai agricoli anch'essi a tempo indeterminato. Si tratta di una prestazione che viene riconosciuta ai lavoratori licenziati con almeno 13 settimane di retribuzione.

Gli schemi di decreto legislativo, come noto, sono posti alla discussione delle Camere per il rilascio del prescritto parere, per poi arrivare alla loro approvazione definitiva da parte del Governo. Intanto c'è grande attesa sulla stesura degli altri, almeno tre, decreti delegati che dovranno completare, almeno sul fronte normativo, tutta l'azione del Governo in materia di politiche del lavoro.

Al di là dei giudizi politici su tutto l'impianto normativo messo in cantiere, non c'è dubbio che siamo in presenza di un intervento sul lavoro ad ampio raggio che è portatore di una serie innumerevole di novità; insomma, non una semplice azione di ritocco dell'esistente ma una vera e propria riforma del mercato del lavoro a tutto tondo. Ciò, pur in presenza di alcune norme che paiono ripetitive rispetto alla legislazione approvata da governi precedenti. Mentre, come organizzazione che nasce dal Ministero del Lavoro e dalle Organizzazioni Sindacali, la nostra Fondazione è particolarmente attenta ed interessata a capire dove e come saranno organizzate le future strutture del Ministero articolate nelle due Agenzie, quella per l'ispezione del lavoro e quella per l'impiego; per lo stesso motivo siamo convinti

che, su una questione particolarmente delicata, quale quella della nuova formulazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, sarebbe stato utile per tutti approfondire maggiormente la discussione con le forze sociali e, possibilmente, arrivare a formulare un testo condiviso, evitando la creazione di pesanti fratture fra Governo e Organizzazioni sindacali.

Resta sullo sfondo una scelta particolarmente importante che nasce proprio dall'insieme innumerevole di norme sul lavoro che si sono stratificate nel nostro panorama normativo dal dopoguerra ad oggi e che, ovviamente, troveranno ulteriore arricchimento a valle della approvazione dell'intero progetto jobs act; oggi per gli operatori del settore è particolarmente complicato muoversi con agilità nella jungla delle leggi e degli articoli che presiedono alla gestione del mercato del lavoro. Per questo, terminata la grande operazione di riforma in atto, resta indispensabile poter aver un testo unico sul lavoro all'interno del quale raccogliere e razionalizzare tutte le norme approvate al fine di consentire a Istituzioni, imprese e cittadini di poter, in caso di necessità, fare sempre riferimento ad una unica legge sul lavoro.



Certo è che siamo anche noi convinti, come tanti, che le leggi non possono da sole creare nuova occupazione dato che fondamentale, specialmente in questa fase particolarmente delicata per il nostro Paese, è iniziare a vedere i frutti di scelte di politica economica assunte in altri ambiti istituzionali e non solo in Italia.

Per quanto concerne le questioni del **lavoro pubblico**, tornato alla ribalta dopo la vicenda di fine anno che ha riguardato i vigili urbani di Roma, il Governo ha annunciato un nuovo intervento per la prossima primavera. Purtroppo, fra le righe degli annunci intravediamo ulteriori passi indietro nella sfera dei diritti dei lavori del settore pubblico perché è palese l'intenzione di usare il clamore di certe notizie o singoli episodi di malcostume per colpire ancora e in qualche modo la generalità dei lavoratori; abbiamo già avuto modo di scrivere su questa Rivista che è oramai dal 2008 gli unici interventi riformatori che abbiamo visto nel pubblico impiego sono quelli che hanno riguardato la progressiva riduzione dei diritti dei lavoratori, a partire da quelli economici.

Tomeremo nel prossimo numero di Lavoro@Confronto su questo tema, anche perché, probabilmente, per quella volta sarà possibile valutare in concreto le proposte riguardanti questa nuova promessa riforma. Vogliamo però dire che le innovazioni che ci piacerebbe vedere attuate nella Pubblica Amministrazione sono quelle annunciate il 2 aprile 2014 dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Marianna Madia, [in sede di audizione](#) presso le commissioni I e XI della Camera dei deputati nonché l'impegno comune assunto nella Conferenza Unificata del 13 novembre 2014 riguardante l'[Agenda per la semplificazione 2015-2017](#) attraverso la quale il Governo, le Regioni e gli enti locali si sono fatti carico di assicurare, con un cronoprogramma definito, l'effettiva realizzazione di obiettivi di semplificazione, indispensabili per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia, liberare le risorse per tornare a crescere e cambiare realmente la vita dei cittadini e delle imprese; Agenda che è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 1° dicembre 2014.

Accanto agli impegni annunciati, il Governo dovrebbe poi farsi carico della assunzione delle responsabilità tipiche di qualsiasi datore di lavoro e procedere alla convocazione delle parti per definire il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro degli oltre 3 milioni di lavoratori del pubblico impiego, il cui trattamento economico, come noto, è rimasto fermo al 2009. Una situazione, cioè, oramai diventata insopportabile per milioni di famiglie italiane.

Vedremo... ■

[*] *Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)*

Benessere organizzativo fattore incentivante per l'attività del pubblico dipendente

di Maurizio Tedeschi [*]

La capacità di perseguire il miglioramento del benessere organizzativo nelle sue molteplici componenti e sfaccettature, favorisce la capacità dell'organizzazione ad adattarsi ai mutamenti del contesto di riferimento e nel contempo agisce in modo efficace e virtuoso sulla performance individuale e collettiva

“Efficienti perché pubblici” il bel titolo di una serie di interessanti pubblicazioni dell'Università degli Studi di Ferrara qualifica e sintetizza, a mio parere, in modo preciso il vero valore aggiunto della attività del pubblico dipendente. Afferma l'efficienza come dovere e come valore in quanto si svolge un servizio a vantaggio della Nazione ed a favore di tutti i cittadini. Basta leggere l'art. 3 del D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) pubblicato sulla G.U. n. 129 del 4.06.2013 per rendersene conto. Il primo comma già stabilisce che “il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa” e “svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare. Il successivo comma 2 poi assicura che il dipendente rispetta “i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi”. Infine il comma 5 stabilisce che il dipendente nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa “assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori”.

Ma questo basta per far sì che l'attività di ogni pubblico dipendente sia improntata a criteri di efficienza ed efficacia? Sicuramente no. È infatti da tempo evidente che il dipendente per affrontare la quotidiana attività lavorativa nei termini detti sopra deve essere motivato.

La motivazione aiuta la performance individuale e, di riflesso, collettiva. È un dato di fatto: per poter assicurare servizi di qualità a costi sostenibili la PA deve sì dotarsi di procedure adeguate e nuovi strumenti di gestione ma deve, soprattutto, poter contare sul qualificato apporto dei propri dipendenti. Ed in tale contesto il tema della motivazione del personale, la spinta ad agire, è un elemento fondamentale in tale contesto. Come hanno riconosciuto qualificati autori la performance dei lavoratori è una risorsa critica per ogni ufficio pubblico e la motivazione a continuare a fornire adeguati contributi deve essere sostenuta e riconosciuta. E' infatti da tempo evidente che affidarsi alla sola applicazione del contratto non consente più di generare quella spirale virtuosa in grado di riverberarsi sulla prestazione lavorativa del personale.

In tale ambito tre sono i concetti che hanno assunto grande rilevanza: benessere, clima e cultura delle organizzazioni. In particolare operare per diffondere il benessere organizzativo - inteso come capacità di un'organizzazione di promuovere e mantenere il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori - è lo strumento principe che permette agli operatori di lavorare, che favoriscono il miglioramento delle prestazioni e di conseguenza dei servizi offerti.

Il dirigente punto di riferimento motivazionale per il dipendente. Negli anni '90 le Pubbliche Amministrazioni hanno iniziato a cambiare pelle, passando da strutture meccaniche a strutture organiche. Prima prevalentemente incentrate sulla gerarchia come principale leva di integrazione poi basate sulla interconnessione verticale, orizzontale e trasversale come variabili fondamentali per la gestione delle interdipendenze reciproche tra unità organizzative, ruoli e profili professionali differenti. In questo ambito il ruolo della dirigenza ha assunto un ruolo ancora più importante. Sul tema



vorrei focalizzare la mia attenzione portando alcune riflessioni, sollecitate dal direttore di questa interessante pubblicazione.

In base all'esperienza maturata come Dirigente sia in attività svolta presso Enti Locali e sia presso Amministrazioni dello Stato ho potuto verificare come la motivazione sia l'elemento che accomuna l'agire dei dipendenti pubblici e privati. Naturalmente la motivazione che è alla base del comportamento del dipendente privato è molto diversa da quella del lavoratore pubblico. A buon guardare comunque c'è una sostanziale affinità sugli elementi che caratterizzano lo stile motivazionale del comportamento di tutte le tipologie di dipendenti sia pubblici che privati. Questa affinità è rinvenibile nel benessere organizzativo. Come ho già detto più sopra chi sta bene riesce ad esprimersi meglio ed a lavoro in maniera più proficua. È importante che all'interno delle organizzazioni ci si senta liberi di parlare e di comunicare. Tale libertà deve essere incentivata e diffusa.

Il benessere deve rivolgersi e riverberarsi su tutti i dipendenti. Tutti devono sperare di poter migliorare la propria posizione. Questa speranza - di vedersi riconosciuti i meriti e di poter avanzare in carriera - è molto più presente nel settore privato che nel pubblico. Infatti il datore privato riesce meglio di quello pubblico ad incentivare il dipendente ad esempio con promesse di avanzamenti di carriera correlati a maggiori livelli salariali.

Una promessa non è una certezza ma qualifica una speranza che in un certo arco temporaneo tale promessa venga mantenuta. Tutti hanno bisogno di un orizzonte temporale, un periodo in cui sperare che la promessa venga mantenuta. Bisogna anche mettere in conto che alla fine tale promessa non si trasformi in realtà. Ma comunque, come ha efficacemente scritto Enzo Spaltro pioniere della psicologia del lavoro, è "meglio una promessa non mantenuta che una non promessa".

Nel pubblico invece il percorso motivazionale in genere riguarda altri ambiti quali ad esempio l'arricchimento dei contenuti del lavoro, il livello di responsabilità, la formazione, il riconoscimento dei risultati ottenuti, cooptazioni in comitati e gruppi di lavoro. In questa ottica un altro elemento fortemente motivazionale per il dipendente è il riconoscere l'onestà dei propri vertici, specchiarsi in questi, considerarli un qualificato punto di riferimento. Più dello spronare ai risultati o al cambiamento sono l'integrità del vertice e il richiamo alla trasparenza a fare più effetto.

In una parola: l'onestà paga. Questo è ciò che emerge dai risultati di una ricerca condotta dalla SSA Bocconi che ha verificato quali stili di leadership siano più efficaci per motivare e migliorare la propensione allo sforzo dei dipendenti pubblici italiani. Rispetto ad altri comportamenti motivanti che un leader può ottenere, come quella al raggiungimento dei risultati o allo stimolo della creatività dei singoli, l'esempio di un comportamento probato e di uno stile di comando improntato al rispetto, ed a far rispettare le regole, risulta essere quello più produttivo.

Ciò evidenzia, comunque, che bisogna continuare ad insistere sui percorsi motivazionali in grado di incentivare i dipendenti della P.A.; percorsi che ne sostengano creatività e sviluppo delle idee.

Nelle Amministrazioni si sconta un certo ritardo nell'introduzione di logiche innovative: gli strumenti per misurare la performance sono ancora deboli e poco riconosciuti e i sistemi di gestione del personale poco orientati a incentivare assunzione di responsabilità e spirito di iniziativa, ed a stimolarne la creatività.

La cultura del pubblico dipendente è consolidata sui principi di trasparenza nei confronti dei cittadini e dell'intera collettività. La trasparenza è uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle P.A., per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e sul rispetto dei principi di legalità. L'adempimento e gli obblighi di trasparenza da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni rientrano, secondo la legge (art.11 D.Lg.vo 150/2009) nei livelli essenziali delle prestazioni disciplinati nella Costituzione (art.117, comma 2, lett. m).

Sono convinto che la stragrande maggioranza dei pubblici dipendenti senta questa cultura dell'integrità, svolga la propria attività sulla propria etica, intima tensione morale per un proprio corretto agire. I pubblici dipendenti sono chiamati a sviluppare le loro capacità sulla base di questo intimo sentire che rafforza i loro comportamenti adattandoli ai cambiamenti.

È obbligo essere flessibili, agili, allenati. Ora anche resilienti. Il pubblico dipendente deve essere resiliente. Questo termine preso a prestito dalla scienza ingegneristica è entrato nel linguaggio comune e si concretizza nella capacità di un individuo di superare efficacemente un trauma, ripartendo in modo sano e positivo. I tentativi di riforma della P.A. dovranno trovare i pubblici dipendenti resilienti. Dovranno essere formati perché sappiano vedere le crisi come sfida da superare e non come problemi insormontabili e devono accettare il cambiamento.

Considerarlo un fattore essenziale di sviluppo e non un freno.

I pubblici dipendenti, adeguatamente formati, debbono essere "fattori di differenza" cercando le risorse per balzare avanti e diventare non solo fruitori di tecnologia, ma costruttori non solo della propria vita ma anche di quella degli altri. ■



[*] Direttore della Direzione Territoriale del Lavoro di Rovigo. Questo articolo è frutto esclusivo del proprio libero pensiero, espresso nel rispetto della normativa vigente e delle indicazioni fornite dal Ministero del lavoro e, comunque, non comporta impegni per l'Amministrazione stessa.

Lo “stato dell'arte” dell'Agenzia unica delle ispezioni del lavoro” in relazione alle probabili competenze sulla salute e sicurezza dei lavoratori

di Massimo Peca [*]

La legge delega di riforma del lavoro (10 dicembre 2014, n. 183), presentata in Senato il 3 aprile 2014 e recentemente entrata in vigore, assegna al Governo, tra gli altri, il compito di istituire una “agenzia unica delle ispezioni del lavoro” o potenziare il coordinamento tra le DTL/DRL del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'INPS, l'INAIL, i servizi ispettivi per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori delle ASL (SPSAL) e ARPA (SIA). Esattamente, il testo normativo del comma 7 e della lettera l) recita:

“7. Allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, in coerenza con la regolazione dell'Unione europea e le convenzioni internazionali:

...

l) razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale”.

Dalla lettura dei testi anzidetti, appare evidente che, mentre nel caso in cui venisse realizzata l'Agenzia, questa potrebbe interessare solo le funzioni ispettive dell'INPS e dell'INAIL, per quanto riguarda le attività ispettive descritte delle ASL e ARPA (circa 250 in tutto), la legge delega (e di conseguenza il decreto legislativo che ne deriverebbe) prevede solo delle “forme di coordinamento” e quindi tali funzioni non potrebbero essere ricomprese tra i compiti dell'agenzia, se verrà realizzata. Ciò a causa del vincolo posto dal Parlamento al Governo.

Lo stesso Governo Renzi ha presentato l'8 aprile 2014 al Senato, il disegno di legge costituzionale S1429 per la riforma del titolo V della Costituzione. Per quanto d'interesse in questa trattazione, la modifica dell'articolo 117 della Costituzione predisposta dal Governo prevedeva la seguente formulazione: “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie e funzioni: ... norme generali per la tutela ... e sicurezza del lavoro”. Il testo licenziato dal Senato ed ora in discussione alla Camera (C2613) è stato privato della parola “funzioni”, sebbene sia stato emendato nelle varie commissioni affari costituzionali.

Seppure il percorso della riforma costituzionale dell'articolo 117 non si sia ancora concluso, è importante rilevare dalla lettura del testo originario del Governo, che l'intenzione dello stesso parrebbe essere quella di creare i presupposti normativi costituzionali per riportare alla competenza esclusiva dello Stato non solo l'importantissima ed esclusiva potestà legislativa relativa alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, ma anche quella delle “funzioni” ad essa connessa, cioè l'attività di vigilanza a parere di chi scrive. Ben più pregnante, impegnativa e profondamente riformatrice dell'apparato pubblico ad essa destinato: principalmente ASL e ARPA. Le date di trasmissione dei due disegni di legge sono sintomatiche.

Orbene, seppure la riforma dell'articolo 117 della Costituzione tornasse nella sua precedente formulazione, cioè ricomprendendo anche le “funzioni”, queste sarebbero impossibili da esercitare se non previa modifica sia della legge



delega appena approvata (183/2014) che del conseguente decreto legislativo, perché esulerebbero dai vincoli “imposti” dal Parlamento. O meglio, sarebbe più opportuno parlare di vincoli “votati” dal Parlamento.

Sarebbe importante che l'obiettivo della riforma legislativa in atto fosse quello di ricondurre alla gestione unitaria dell'Agenzia, tutte le competenze frazionate in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro già assegnate ai Ministeri del lavoro e delle politiche sociali, della salute, dello sviluppo economico, della difesa per la parte di competenza sulle funzioni delle Capitanerie di porto in merito alla navigazione civile, al Servizio sanitario nazionale, alle ARPA, alle Regioni direttamente o alle Province e pertanto dovrebbero essere ricondotte all'Agenzia anche i compiti svolti da organismi regionali o statali relativi a:

- porti e navigazione delle navi mercantili e da pesca;
- ferrovie e aeroporti;
- industrie estrattive a cielo aperto o sotterranee, torbiere;
- acque minerali e termali;
- radiazioni ionizzanti in ambito sanitario.

Si evidenzia come l'Agenzia così definita, esercitando i compiti già assegnati ad altri organi pubblici, statali o locali, riunirebbe in un unico soggetto una molteplicità di funzioni che attualmente sono sovrapponibili con quelle già presenti in alcune direzioni generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Per tale ragione, il Ministero di riferimento non avrebbe più la necessità di contenere al suo interno la Direzione generale dell'attività ispettiva, le divisioni II e VI della Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro, similmente per gli altri Ministeri indicati. Questa ovvia razionalizzazione è prevista anche nel disegno di legge 1577, all'articolo 7, comma 1, lettera b): “eliminazione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle delle



autorità indipendenti”, presentato il 23 luglio 2014. In tale disegno di legge si riscontrano anche diverse altre norme che dovrebbero far propendere il Governo ad istituire l'Agenzia di cui si tratta, invece del coordinamento previsto nella legge delega 183/2014, e il Parlamento ad assegnare le funzioni di vigilanza allo Stato modificando opportunamente la Costituzione. In termini generali, i principali compiti specifici dell'Agenzia, relativamente agli aspetti della salute e sicurezza dei lavoratori, sarebbero ben delineati negli articoli 5, 6 e 7 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Questa sarebbe una vera riforma di una parte della pubblica amministrazione che consentirebbe di affrontare in modo decisivo ed organico i 2'282'000 tra malattie professionali e ad esse assimilate degli ultimi 12 mesi (di cui tra i 700 e 900 causano la morte - dato sottostimato) rispetto ai “soli” 714'000 infortuni dello stesso periodo, di cui 833 mortali (INAIL - ultimo rapporto). Nel nostro Paese, una stima prudenziale del 4% di tutte le morti per neoplasie, porterebbe a quantificare in 6'400 l'anno quelle di origine lavorativa (Ultimo Piano sanitario nazionale).

Se si considera che l'INAIL assicura solo i 2/3 della forza lavoro italiana, rispetto agli 8'000'000 non assicurati, tra cui si stimano 3'000'000 di lavoratori irregolari, si capisce come l'immenso e frammentato apparato pubblico di controllo si perda in molti rivoli e sia del tutto inadeguato ad affrontare la grave situazione, anche con riferimento alla peculiarità che ci contraddistingue rispetto al resto del mondo per le competenze ripartite tra i vari organi di controllo.

[*] Ispettore tecnico, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Rischio Mobbing tra gli Ispettori: possibile?

di Federica Bortolazzi [*]

Proseguiamo la nostra conversazione intorno al mondo del Pubblico impiego, già trattato nel mio precedente articolo pubblicato sullo scorso numero di "Lavoro@confronto", (riferito alla situazione degli Ispettori nella Pubblica Amministrazione ed alla condizione di forte stress nel quale sono costretti ad operare a causa dell'inadeguatezza degli strumenti a loro disposizione per l'assolvimento dei loro compiti istituzionali) per trattare oggi di un tema altrettanto importante.

Quello del cd. "benessere organizzativo" è argomento del quale nella Pubblica Amministrazione si parla spesso: l'intenzione sarebbe quella di predisporre interventi per la concreta soluzione di problemi del personale tra cui, per quanto qui ci interessa, anche di quello ispettivo.

Tuttavia il più delle volte tali dichiarazioni d'intenti, sempre invariabilmente annunciate con vasta eco mediatica, restano confinate al piano delle lodevoli intenzioni cui purtroppo non viene dato seguito (aspetto quest'ultimo che invece passa pressoché sotto silenzio, o quasi).

Risulta infatti difficile poter parlare efficacemente di "benessere organizzativo" quando il più importante presupposto per la sua realizzazione, ossia la valutazione dei rischi da lavoro stress correlato, viene evitato.

Certo da un lato non sfugge il fatto che la realizzazione di progetti di questo tipo richiede l'impiego di risorse (economiche, e non solo) non trascurabili, soprattutto in tempi come questi. Tale aspetto dovrebbe tuttavia essere ben noto a chi, ciò nonostante, pare non potersi sottrarre alla tentazione dell'annuncio "a sensazione": ma allora perché seguire su questa strada?

La personale opinione di chi scrive queste righe, confortata dalle esperienze professionali maturate attraverso i colloqui diretti sostenuti è che, forse, manchi la volontà politica di realizzare fino in fondo i progetti in questione, tuttavia ugualmente annunciati nel tentativo di placare i malumori sempre più diffusi nel settore.

Per ritornare ora a quanto di mia stretta competenza dopo la "digressione" di cui sopra, dirò che l'assenza di un dato di tale importanza impedisce un'analisi dettagliata dei cd. "eventi sentinella" (veri e propri campanelli d'allarme da cui desumere la qualità dell'ambiente lavorativo, tra i quali ad es. numero di infortuni e assenze per malattia, turnover, lamentele dei lavoratori, sanzioni disciplinari ecc...) ed aumenta in misura esponenziale le probabilità che venga attuata una gestione poco "sana" del potere aziendale, con il rischio di provocare situazioni di disagio lavorativo che possono sfociare con il tempo in altrettanti casi di Mobbing.

Con tale termine si intende una guerra sul lavoro in cui, tramite violenza psicologica, fisica e/o morale, una o più vittime vengono costrette a sottostare alla volontà di uno o più aggressori.

Questa violenza si esprime attraverso attacchi frequenti e duraturi che hanno lo scopo di danneggiare la salute, i canali di comunicazione, il flusso di informazioni, la reputazione e/o la professionalità della vittima. Le conseguenze psicofisiche di un tale comportamento aggressivo risultano inevitabili per il mobbizzato. (Ege 2001).

Dunque possiamo definire "Mobber", colui che mette in atto azioni vessatorie ad intento persecutorio con il fine ultimo di estromettere dal lavoro il cosiddetto "Mobbizzato", colui che le subisce: quest'ultimo, ritrovandosi in costante posizione di inferiorità in ragione delle condotte di cui è destinatario giunge per rassegnazione ad abbandonare il posto di lavoro.

Il Mobbizzato si trova nell'impossibilità di reagire in modo adeguato, non essendo in grado di affrontare quelle che vengono chiamate strategie di "coping" (tentativo posto in essere dalla nostra mente per individuare, tra le possibili soluzioni a disposizione, quella più appropriata per rendere meno spiacevole la situazione).

La prolungata soggezione a tali attacchi provoca a lungo andare disturbi psicosomatici, relazionali e dell'umore che possono, nei casi più gravi, sfociare in invalidità psicofisiche permanenti di vario genere, quantificabili con valutazione di tipo percentuale del danno da mobbing subito.

La mia esperienza professionale come psicologo del lavoro mi ha portato (e tutt'ora porta) a contatto con persone che necessitano di aiuto per comprendere se la situazione di disagio vissuta all'interno dell'ambiente lavorativo sia ascrivibile o meno alla fattispecie "mobbing".



Ebbene, non esiste un caso di mobbing uguale all'altro per l'intuibile ragione che i motivi sottostanti a ciascuno di essi, scaturendo dalla peculiare dinamica relazionale esistente tra "Mobber" e "Mobbizzato", varieranno di volta in volta in funzione dello specifico contesto aziendale in cui i due attori si trovano calati.

Certo, si possono individuare "macrocategorie" di riferimento: le ricerche svolte negli ultimi anni hanno portato alla luce cause scatenanti dell'abuso psicologico perpetuato sul posto di lavoro che vanno ben oltre le antipatie, le gelosie e le frustrazioni.

Guardando il fenomeno più in profondità si è evidenziato un preciso nesso causale con i problemi legati al momento storico che stiamo vivendo. Le ristrutturazioni delle aziende private e pubbliche, le fusioni tra società dello stesso settore generano forti conflittualità e competitività nell'ambiente di lavoro. Coloro che si trovano a svolgere uguali mansioni entrano, a seguito dei processi riorganizzativi di cui sopra, in rotta di collisione fra loro fino all'eliminazione della risorsa più "scomoda". In quest'ultimo caso lo specifico termine da utilizzare è "Bossing", particolare fattispecie di Mobbing, dove l'azione vessatoria è perpetrata, con procedure poco consone, direttamente dall'azienda.

Tomando alla mia esperienza professionale, molti dei pazienti sottoposti ad azioni vessatorie da me ascoltati sono per lo più appartenenti al pubblico impiego, settore cui tutti (o quasi) ambiscono date le tranquillità e serenità che, almeno nell'immaginario collettivo, parrebbero caratterizzare tale comparto sia in termini economici che di scarso stress (in questo caso distress, ossia stress cattivo, nocivo alla salute).

Parafrasando il vecchio adagio secondo il quale *"l'erba del vicino è sempre più verde"*, diremo che sarebbe opportuna una più approfondita conoscenza delle situazioni prima di abbandonarsi a giudizi frettolosi.

Vero è che rispetto all'azienda privata la tutela del lavoratore è maggiore, il rischio di licenziamento più basso se non quasi inesistente, ma quale sia la realtà all'interno di ogni ufficio è questione che può conoscere solo chi lo frequenta quotidianamente.

I racconti che mi sono stati esposti si compongono di persone che per mesi, a volte anni, subiscono umiliazioni di ogni tipo, che cercano di sfuggire al proprio aggressore, che tentano invano di comprendere "perché proprio a me?".

Dapprima si ritiene di aver fatto qualcosa di male o di non corretto; quindi, inconsciamente, si mettono in dubbio le proprie capacità lavorative con il rischio di calo della concentrazione ed aumento degli errori e degli infortuni (ricordate gli "eventi sentinella?"); infine si giungerà ad essere discontinui nelle prestazioni per paura di sbagliare ed essere ripresi dal superiore gerarchico.

Nel lungo periodo però i sintomi del disagio lavorativo mettono a serio rischio la salute psico-fisica della vittima devastandone l'equilibrio emotivo, allontanandola dal luogo di lavoro a causa dei disturbi psicosomatici sviluppati durante i mesi di vessazione, fino al ricovero ospedaliero nei casi più estremi ma non per questo rari.

Perché mai alcune persone decidono di diventare mobber? Nell'ambito della psicologia sociale una possibile spiegazione del suo comportamento è il cd. "disimpegno morale" che comporta una sorta di auto-assoluzione facilitata dalla scissione tra pensiero e azione, così da permettere al soggetto di compiere azioni eticamente riprovevoli senza avere rimorsi di coscienza né sensi di colpa (Bandura, 1999).

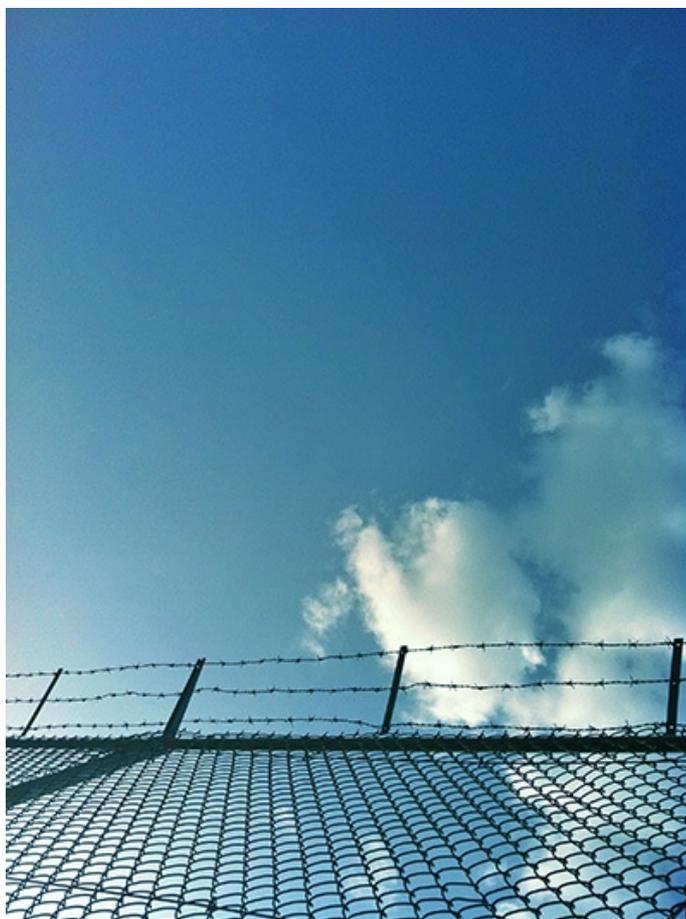
I tratti di personalità del mobber dicono trattarsi di persona non forte come si potrebbe pensare, ma al contrario di un soggetto con problemi.

Varie sono le definizioni. Spesso è un narcisista, insicuro, incapace di tollerare che il mondo non ruoti intorno a lui, che sopravvaluta le proprie capacità al punto di rivendicare qualifiche che non ha e che, al contrario, vede nella sua vittima (della quale ha paura e che per questo vuole allontanare).

È una persona paranoide, sempre all'erta, sospettosa, minacciosa che guarda gli altri con diffidenza considerandoli potenziali nemici.

Talvolta il mobber presenta una personalità aggressiva che gli permette di stare in una posizione di dominanza, rispetto alla quale si pone però in modo molto subdolo ed ambiguo.

Spesso riveste un posto di potere sul lavoro, con incarichi importanti che gli danno modo di affermare la sua natura di leader aggressivo mostrando un bisogno ossessivo di dominanza, con totale assenza di empatia verso i sottoposti ed evidenziando una psicotica incapacità di autocontrollo verso chi lo circonda.



Discorso diverso per ciò che riguarda il mobbizzato: tutti possono esserne vittime, nessuno escluso. Si è portati a ritenere che persone con struttura di personalità un po' debole possano essere più predisposte a subire vessazioni perché non in grado di contrastarle.

In realtà le condotte vessatorie iniziano con deboli tentativi di intimidazione per sfociare solo in un secondo tempo in vere e proprie umiliazioni, attacchi verbali, alla reputazione, attuati quasi quotidianamente.

E' estremamente difficile capire, nel momento in cui una persona chiede aiuto ad un professionista esperto di mobbing, come fosse la sua struttura di personalità prima di subire per un lungo periodo, (almeno sei mesi), le condotte vessatorie dato che queste ne hanno inevitabilmente alterato l'originaria conformazione.

Stando all'ultimo sondaggio dell' Ispesl, (Istituto per la prevenzione e la sicurezza del lavoro) che sul mobbing ha aperto un centro d'ascolto, nel nostro Paese ne sono vittima circa un milione e mezzo di persone. Il problema è più diffuso al nord (65 per cento) e, come già detto, colpisce maggiormente le donne anche se di poco (52 per cento).

Il 70 per cento di essi lavora (appunto) nella pubblica amministrazione, con una produttività che mediamente, in seguito ai primi episodi di violenza, cala del 70 per cento. Tra le categorie più esposte gli impiegati (79 per cento) e, tra questi, i diplomati (52 per cento) e i laureati (24 per cento). Nell'Unione europea le vittime sono circa 12 milioni e in testa troviamo Inghilterra, Svezia, Francia, Irlanda e Germania. L'Italia, una volta tanto, non si trova tra i peggiori. E secondo l'ultimo rapporto Eurispes, i superiori restano i principali responsabili (87,6 per cento) anche se non di rado il mobber è un collega (39,2 per cento).

Come uscire da una situazione che sta espandendosi sempre più, e rispetto alla quale anche la giurisprudenza ha talora difficoltà a fornire risposte precise ed univoche?

Contenere il fenomeno non è semplice, ma si può tentare di arginarlo con suggerimenti ed accorgimenti pratici da adottare quando ci si trovi a fronteggiare situazioni critiche.

Quando ci si renda conto che la situazione sul luogo di lavoro si sta aggravando è bene non sottovalutarla facendo trascorrere tempo all'insegna del "sarà un momento particolare, passerà...", perché questo non accadrà: anzi è concreto il rischio che la situazione peggiori, per cui il consiglio che mi sento di fornire è quello di informarsi sugli eventi che ci stanno capitando.



Già: ma in che modo?

Un ottimo metodo è quello di amarsi di pazienza e tenere un diario su ciò che quotidianamente accade (potrebbe esserci utile nel tempo a ricordare), non colpevolizzarsi pensando di essere gli unici a vivere tale situazione e, se questa è già diventata troppo stressante, rivolgersi al proprio medico di base: alcuni giorni di riposo in malattia serviranno per riprendersi fisicamente ed allontanarsi momentaneamente dal luogo che ci crea malessere.

Ma non è tutto: bene sarebbe anche tenere la corrispondenza e le richieste fatte (da inoltrare sempre in forma scritta quali esse siano), chiedere di poter ricevere per iscritto qualsiasi ordine impartito solo verbalmente ("a voce mi è stato detto di fare questo, chiedo conferma scritta"). Molto spesso non riceverete risposta, ma questo costituirà proprio la miglior prova delle azioni mobbizzanti in essere.

Cercare alleati, colleghi di lavoro che siano in grado di testimoniare (anche se difficile), a meno che in qualche modo anche loro siano vittime dello stesso carnefice..., a volte si abbandona una vittima per cercarne un'altra.

Raccogliere i certificati medici che attestano il vostro malessere od il ricovero ospedaliero.

Per concludere, se vi rendete conto che da soli o unicamente con il supporto della vostra famiglia non riuscite ad uscire dalla situazione di malessere lavorativo in cui vi trovate, chiedete aiuto a professionisti che siano in grado di aiutarvi, rivolgendovi a chi è in grado di fornirvi sostegno psicologico ed assistenza legale: se avete intenzione di agire in giudizio denunciando il probabile mobbing che state subendo, avrete bisogno della loro professionalità.

L'elenco dei consigli potrebbe proseguire ancora a lungo ma non è mia intenzione approfittare ulteriormente dello spazio concessomi, né abusare della pazienza del lettore.

Forse qualcuno potrà riconoscersi in quanto ho scritto, sia esso soggetto attivo o passivo delle condotte mobbizzanti: ed anche se ben diverse sono le ricadute psicologiche che essi si troveranno a subire in virtù del ruolo ricoperto, li accomunerà il dato dello scadimento del livello qualitativo del comune ambiente di lavoro.

Questo ultimo dato, di per sé, dovrebbe indurre a riflettere. ■

[*] Psicologa del Lavoro e delle Organizzazioni, Iscritta all'Albo degli Psicologi dell'Emilia Romagna (Laurea presso Università di Padova. Specializzazione per l'uso Professionale del Metodo Ege 2002 per la Valutazione e Quantificazione del danno da Mobbing.

Introduzione

Il legislatore con l'articolo 36 bis del Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248, intervenendo nuovamente sulla materia, per contrastare fenomeni distorsivi e speculativi, ha pensato di potenziare i poteri e le prerogative del personale ispettivo in modo da garantire una più efficace azione di prevenzione e di repressione per arginare il lavoro nero e per promuovere anche la sicurezza nei luoghi di lavoro.

I commi 3, 4 e 5 del predetto articolo, introducendo un nuovo adempimento per i datori di lavoro operanti nell'ambito dei cantieri edili^[1], disciplinano la "tessera di riconoscimento" che i datori di lavoro devono munire il proprio personale. Il Ministero del Lavoro ha opportunamente chiarito che l'ambito di applicazione della norma coincide con le imprese che svolgono le attività indicate dall'allegato I del D.Lgs. 14/08/1996, n. 494, inquadrabili dal punto di vista previdenziale come imprese edili e non edili la cui attività si svolge nell'ambito del cantiere^[2]. La nota ministeriale vi comprende quelle imprese che svolgono "lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le linee elettriche, le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro; nonché lavori di scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per i lavori edili o di ingegneria civile".



1. La tessera di riconoscimento nei cantieri edili

Il comma 3 dell'articolo 36 bis del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248 ha introdotto, a decorrere dal 1° ottobre 2006, un nuovo obbligo per i datori di lavoro operanti nell'ambito dei cantieri edili. I datori di lavoro devono munire il personale occupato di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore nonché l'indicazione del datore di lavoro^[3].

La finalità della disposizione è volta ad ottenere una rapida identificazione del personale che presta attività lavorativa nel cantiere. La medesima norma fa obbligo ai lavoratori subordinati di

esporre la tessera di riconoscimento.

Lo stesso obbligo viene rivolto ai lavoratori autonomi che svolgono attività lavorativa nel cantiere, i quali, secondo la stessa normativa, devono provvedervi per proprio conto.

La normativa prevede, in alternativa, che i datori di lavoro che occupano meno di dieci dipendenti, vale a dire massimo nove, possono assolvere all'obbligo di munire il proprio personale della tessera, mediante l'istituzione di un apposito registro di cantiere, preventivamente vidimato dalla competente Direzione Territoriale del Lavoro, da tenersi sul luogo di lavoro ed annotando gli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con propria circolare ha precisato che il registro in argomento è riferito al singolo cantiere, per cui qualora l'impresa dovesse essere impegnata contemporaneamente in lavori da eseguirsi in luoghi differenti, cioè in più cantieri, il datore di lavoro è tenuto ad istituire più registri. Inoltre, il registro non può essere spostato dal luogo di lavoro e le annotazioni sullo stesso devono essere effettuate prima dell'inizio dell'attività lavorativa giornaliera poiché trattasi di un "registro di presenza" di cantiere.

Di seguito a titolo esemplificativo si riportano dei fac-simili di tessere di riconoscimento per i lavoratori dipendenti e per i lavoratori autonomi.

2. La tessera di riconoscimento nelle attività svolte in regime di appalto o subappalto

L'articolo 6 della legge 3 agosto 2007, n. 123 ha previsto per il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice, nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto e subappalto, l'obbligo di munire di apposita tessera di riconoscimento. La stessa tessera, secondo la norma, deve essere corredata di fotografia, deve contenere le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. Inoltre, viene chiaramente sancito che i lavoratori sono tenuti ad esporre la summenzionata tessera di riconoscimento.

Successivamente, il D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, meglio conosciuto come "Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro" nell'abrogare l'articolo 6 della legge n. 123/2007, ha ricostituito negli articoli 18, comma 1, lett. u) e 26, comma 8, lo stesso obbligo della prefata norma^[4].

Inoltre, lo stesso obbligo è stato previsto dall'articolo 21, comma 1, lett. c) del D.Lgs n. 81/2008 per i lavoratori autonomi e per i componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230 bis del codice civile^[5] che svolgono direttamente la propria attività nello stesso ambito di lavoro, i quali devono provvedervi per proprio conto.

Il legislatore nell'intervenire sulla normativa antimafia, con la Legge 13 agosto 2010, n. 136 all'articolo 5 ha previsto che la tessera di riconoscimento di cui al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, deve contenere anche la data di assunzione e, in caso di subappalto, la relativa autorizzazione. Inoltre, per i lavoratori autonomi, la tessera di riconoscimento deve contenere anche l'indicazione del committente.

La Legge 3 agosto 2007, n. 123 prevedeva, analogamente a quanto stabilito dal comma 4 dell'art. 36 bis del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248 una facoltà per i datori di lavoro che occupano meno di dieci dipendenti di potere assolvere all'obbligo di munire il proprio personale della tessera, mediante l'istituzione di un apposito registro di cantiere, preventivamente vidimato dalla competente Direzione Territoriale del Lavoro, da tenersi sul luogo di lavoro ed annotando gli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori. Il D.Lgs. n. 81/2008 "T.U. sulla salute e sicurezza sul lavoro" non prevede siffatta facoltà per i datori di lavoro di piccole dimensioni. Si riportano dei fac-simili di tessere di riconoscimento per i lavoratori dipendenti adibiti in lavori in appalto e subappalto.



3. La tessera di riconoscimento nelle attività svolte in regime di appalto o subappalto dai componenti l'impresa familiare e dai lavoratori autonomi

L'art. 21 del D.Lgs. n.81/2008 ha previsto che l'obbligo della tessera di riconoscimento deve essere esteso anche ad altri soggetti che operano in seno all'azienda.

Il legislatore è voluto essere molto chiaro nell'individuare gli altri soggetti tenuti al suddetto obbligo. La norma vi comprende i componenti dell'impresa familiare di cui all'art. 230 bis del codice civile, i lavoratori autonomi che compiono opere e servizi ai sensi dell'art. 2222 del codice civile, i coltivatori diretti del fondo, i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani ed i piccoli commercianti. La disciplina prevede che tali soggetti quando effettuano la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgono attività in regime di appalto o subappalto, devono munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità e l'indicazione del committente. Si riporta di seguito un fac-simile della tessera di riconoscimento per il lavoratore autonomo.

4. Regime sanzionatorio e conclusioni

Il quadro riassuntivo degli illeciti amministrativi in materia di tessera di riconoscimento è riassunto nei prospetti seguenti. Il comma 5 dell'art. 36 bis del D.L. 4/7/2006, n. 223, convertito dalla Legge 4/8/2006, n. 248 prevede espressamente la non applicazione della procedura di diffida di cui all'articolo 13 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Pertanto, è applicabile il disposto dell'articolo 16 della Legge 24/11/1981, n. 689 che prevede il pagamento in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione.

**Illecito amministrativo applicabile al datore di lavoro in materia di tessera di riconoscimento
in ambito di cantieri edili**

Fonte normativa	Norma sanzionatoria	Importo €	Diffidabile art. 13 D.Lgs. n. 124/2004	Sanzione ridotta art. 16 L. 689/81
Art. 36 bis, co. 3, D.L. 4/7/2006, n. 223, conv. dalla L. 4/8/2006, n. 248 - Obbligo di consegna della tessera di riconoscimento al lavoratore.	Art. 36 bis, co. 5, D.L. 223/2006	da 100 a 500	NO	€ 166,66

**Illecito amministrativo applicabile al lavoratore dipendente in materia di tessera di riconoscimento
in ambito di cantieri edili**

Fonte normativa	Norma sanzionatoria	Importo €	Diffidabile art. 13 D.Lgs. n. 124/2004	Sanzione ridotta art. 16 L. 689/81
Art. 36 bis, co. 5, D.L. 4/7/2006, n. 223, conv. dalla L. 4/8/2006, n. 248 - Obbligo di esposizione della tessera di riconoscimento da parte del lavoratore dipendente.	Art. 36 bis, co. 5, D.L. 223/2006	da 50 a 300	NO	€ 100,00

**Illecito amministrativo applicabile al lavoratore autonomo in materia di tessera di riconoscimento
in ambito di cantieri edili**

Fonte normativa	Norma sanzionatoria	Importo €	Diffidabile art. 13 D.Lgs. n. 124/2004	Sanzione ridotta art. 16 L. 689/81
Art. 36 bis, co. 3, D.L. 4/7/2006, n. 223, conv. dalla L. 4/8/2006, n. 248 - Obbligo di esposizione della tessera di riconoscimento da parte del lavoratore autonomo.	Art. 36 bis, co. 5, D.L. 223/2006	da 100 a 500	NO	€ 166,66

**Illecito amministrativo applicabile al datore di lavoro in materia di tessera di riconoscimento
in ambito di cantieri edili**

Fonte normativa	Norma sanzionatoria	Importo €	Diffidabile art. 13 D.Lgs. n. 124/2004	Sanzione ridotta art. 16 L. 689/81
Art. 36 bis, co. 4, D.L. 4/7/2006, n. 223, conv. dalla L. 4/8/2006, n. 248 - Mancata tenuta sul luogo di lavoro ovvero l'irregolare tenuta del registro di cantiere.	Art. 36 bis, co. 5, D.L. 223/2006	da 100 a 500	NO	€ 166,66

L'impianto sanzionatorio previsto dall'art. 36 bis della Legge n. 248/2006 si differenzia da quello stabilito dal D.Lgs. 9/4/2008, n. 81 in quanto quest'ultima disciplina consente l'applicazione dell'istituto della diffida di cui al D.Lgs n. 124/2004. Infatti, l'art. 301 bis del D.Lgs. n. 81/2008 prevede espressamente l'estinzione agevolata dell'illecito amministrativo a seguito di regolarizzazione[7].

**Illecito amministrativo applicabile al datore di lavoro in materia di tessera di riconoscimento
in ambito di lavori svolti in regime di appalto**

Fonte normativa	Norma sanzionatoria	Importo €	Diffidabile art. 13 D.Lgs. n. 124/2004	Sanzione ridotta art. 16 L. 689/81
Art. 26, co. 8, D.Lgs. 9/4/2008, n. 81- Obbligo di consegna della tessera di riconoscimento al lavoratore.	Art. 55, co. 5, lett. i) D.Lgs. n.81/2008	da 109,60 a 548,00	SI	€ 109,60

**Illecito amministrativo applicabile al lavoratore dipendente in materia di tessera di riconoscimento
in ambito di lavori svolti in regime di appalto**

Fonte normativa	Norma sanzionatoria	Importo €	Diffidabile art. 13 D.Lgs. n. 124/2004	Sanzione ridotta art. 16 L. 689/81
Art. 20, co. 3, D.Lgs. 9/4/2008, n. 81 - Obbligo di esposizione della tessera di riconoscimento da parte del lavoratore dipendente.	Art. 59, co. 1, D.Lgs. n.81/2008	da 54,80 a 328,80	SI	€ 54,80

**Illecito amministrativo applicabile al lavoratore autonomo in materia di tessera di riconoscimento
in ambito di lavori svolti in regime di appalto**

Fonte normativa	Norma sanzionatoria	Importo €	Diffidabile art. 13 D.Lgs. n. 124/2004	Sanzione ridotta art. 16 L. 689/81
Art. 21, co. 1, lett. c) D.Lgs. 9/4/2008, n. 81 - Obbligo di esposizione della tessera di riconoscimento da parte del lavoratore autonomo.	Art. 60, co. 1, lett. b) D.Lgs. n.81/2008	da 54,80 a 328,80	SI	€ 54,80

Sul modello F23 l'importo della sanzione amministrativa deve essere suddiviso tra due diversi codici tributo: al codice 741T va imputato l'importo base (€ 50,00) ed al codice GAET va imputata la maggiorazione del 9,60% (€ 4,80).

La finalità che il legislatore ha voluto attribuire alla normativa è quella di consentire una immediata identificazione e riconoscibilità del personale operante in cantiere. Tale scopo è pienamente raggiunto quando il personale ispettivo entra in cantiere e rapidamente viene facilitato nell'identificazione dei lavoratori per effetto dell'esposizione della tessera di riconoscimento. Il lavoratore sprovvisto di tessera di riconoscimento spesso è risultato in nero.

Concludendo, nel confermare piena condivisibilità allo scopo assegnato dal legislatore all'art. 36 bis della Legge n. 248/2006 ed agli artt. 20, 21 e 26 del D.Lgs. n. 81/2008, si auspica, comunque, un intervento finalizzato ad uniformare il

relativo sistema sanzionatorio, in quanto al suddetto art. 36 bis, per espressa previsione della medesima norma, non è applicabile l'istituto della diffida di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, mentre l'articolo 301 bis del D.Lgs. n. 81/2008 ha previsto una procedura vantaggiosa, simile a quella dell'articolo 13 del D.Lgs. 124/2004.

Note

[1] La circolare 28 settembre 2006, n. 29 del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Direzione Generale per l'attività Ispettiva - ha chiarito in merito all'ambito di applicazione della norma comprendendo le imprese indicate nel D.Lgs. 14/08/1996, n. 494, cioè quelle imprese inquadrate o inquadrabili ai fini previdenziali come imprese edili sia imprese non edili che operano nell'ambito delle realtà di cantiere.

[2] Con l'interpello 14 agosto 2007, n. 22 il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Direzione Generale dell'Attività Ispettiva - in risposta all'istanza avanzata dall'Associazione Nazionale Costruttori di Impianti in materia di obblighi previsti dall'art. 36 bis del D.L. n. 223/2006, convertito in Legge n. 248/2006, ha ribadito che **"l'obbligo di munire i lavoratori della tessera di riconoscimento - ovvero di istituire un apposito registro di cantiere per i datori di lavoro che occupano meno di dieci dipendenti - sussiste unicamente allorché l'attività**



venga svolta nei cantieri rientranti nell'ambito di applicazione del citato Allegato I del D.Lgs. n. 494/1994" .

[3] Il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali con l'Interpello n.41/2008, in risposta all'ANIE, riguardante i dati da riportare sul tesserino di riconoscimento per il personale occupato nei cantieri edili e il rispetto del Codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. n. 196/2003) ha sostenuto: **"... gli strumenti di cui all'art. 36 bis cit. rispondono tutti in modo costituzionalmente adeguato agli intenti programmatici del Legislatore e di cui al comma 1 dello stesso articolo ("al fine di garantire la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori nei settori dell'edilizia, nonché al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare..."); e tutto ciò nel rispetto dei principi inderogabili sanciti dagli artt. 2, 32, 35 e 41 comma 2, Cost"**.

[4] L'art. 18, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2008 stabilisce: 1. Il datore di lavoro, che esercita le attività di cui all'articolo 3, e i dirigenti, che organizzano e dirigono le stesse attività secondo le attribuzioni e competenze ad essi conferite, devono:

u) nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto e di subappalto, munire i lavoratori di apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro.

L'art. 26, comma 8, del D.Lgs. n.81/2008 prevede: **"Nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro"**.

[5] L'articolo 21, comma 1, lett. c) del D.Lgs. n. 81/2008 stabilisce: **"1. I componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile, i lavoratori autonomi che compiono opere o servizi ai sensi dell'articolo 2222 del codice civile, i coltivatori diretti del fondo, i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani e i piccoli commercianti devono:**

c) munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto". ■

[*] Il dott. Luigi OPPEDISANO è funzionario ispettivo, responsabile Linea Operativa "Edilizia - autotrasporti - industria e artigianato" Vigilanza Ordinaria della Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. Ai sensi della circolare 18 marzo 2004 le considerazioni contenute nel presente scritto è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

La cultura della sicurezza nei lavoratori di oggi e di domani

di Antonino Ughettini [*]

Parlare di cultura della sicurezza ai giorni nostri potrebbe sembrare una cosa banale visto il quadro giuridico normativo oggi esistente in Italia. Tutti gli aspetti della sicurezza oggi hanno un preciso riferimento nella norma, nella prassi, nella consolidata giurisprudenza e nelle norme di buona tecnica. La salute e la sicurezza sul luogo di lavoro costituiscono, da sempre, una tematica tra le più sviluppate nell'ambito della politica sociale dell'Unione Europea. Si è sviluppato, infatti, un significativo corpus legislativo comunitario in materia di sicurezza sul lavoro e, grazie ad esso, ora è possibile costruire una strategia della UE che punti ad un'impostazione globale del benessere sul luogo di lavoro che consideri le veloci trasformazioni che interessano il mondo del lavoro tenendo presente tutti i nuovi rischi che tale trasformazione inevitabilmente fa insorgere.

La strategia della UE mira al rafforzamento di una cultura della prevenzione attraverso una combinazione di diversi strumenti: legislazione, dialogo sociale, innovazione tecnologica, individuazione di buone pratiche, responsabilità sociale delle imprese e incentivi economici. A tutto questo deve essere aggiunta la partecipazione attiva dei vari soggetti operanti nel campo della salute e della sicurezza. Questi obiettivi prefissati dalla UE sono stati raggiunti? Si può sicuramente affermare che le grosse e le medie aziende oggi hanno raggiunto la consapevolezza che investire in sicurezza significa migliorare il modo di lavorare senza dover affrontare i costi cosiddetti nascosti. Una strategia inefficace in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro comporta dei costi. I paesi i cui sistemi sanitari e di sicurezza sul posto di lavoro sono inefficaci impiegano risorse preziose per far fronte a infortuni e malattie evitabili. Una strategia nazionale forte migliora la produttività grazie a un calo delle assenze per malattia, riduce i costi dell'assistenza sanitaria, mantiene in attività i dipendenti più anziani, promuove metodi e tecnologie di lavoro più efficienti, diminuisce il numero di persone che devono ridurre il proprio orario di lavoro per assistere un familiare.

Oggi, ogni soggetto che è coinvolto con la sicurezza sui luoghi di lavoro, ha precisi riferimenti normativi e tecnici. Basterebbe applicare tutte le precauzioni previste dalla normativa nello svolgimento del lavoro quotidiano per evitare l'insorgenza di infortuni. La conoscenza della norma oggi è assicurata dalla norma stessa che prevede precisi obblighi sanzionati per tutte le figure coinvolte sui luoghi di lavoro. Il D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 prevede che i datori di lavoro devono rendere edotti i propri dipendenti su tutti i rischi presenti nell'azienda che non è stato possibile eliminare alla fonte e che sono elencati nel DVR.



lavoratori di avere una conoscenza globale del rischio presente in tutta l'azienda in modo da evitare condotte imprudenti e negligenti del lavoratore non solo sul suo posto di lavoro, ma in ogni zona di lavoro dell'impresa.



Gli articoli 36 e 37 del D.Lgs. n. 81/2008 rappresentano un caposaldo dell'applicazione del principio prevenzionistico e partecipativo dei lavoratori in materia di sicurezza sul lavoro.

L'informazione prevista dall'art. 36 viene definita come "il complesso delle attività dirette a fornire conoscenze utili alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi in ambiente di lavoro" (art. 2, lett. bb). Il legislatore ha previsto il diritto del lavoratore a ricevere una duplice tipologia di informazione: una di tipo generale e una di tipo particolare. Quella di tipo generale deve riguardare i rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro connessi all'attività dell'impresa in generale; le procedure inerenti il pronto soccorso, la lotta antincendio, l'evacuazione dei lavoratori. Con questo tipo di informazione si dà la possibilità a tutti i



Per quanto riguarda l'informazione particolare, il secondo comma dell'art. 36 prevede che il datore di lavoro debba informare il lavoratore anche dei rischi specifici che egli può correre in relazione all'attività svolta, nonché delle misure di sicurezza e delle disposizioni adottate dall'azienda e sulle misure ed attività di protezione e prevenzione adottate.

La formazione invece, prevista e regolata dall'art. 37 T.U., costituisce un altro fondamentale obbligo di prevenzione a carico del datore di lavoro. Per formazione il legislatore intende "il processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili all'acquisizione di competenze per lo svolgimento dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e

alla gestione dei rischi" (art. 2, lett. aa). Con la formazione si mira ad ottenere la promozione, lo sviluppo e l'aggiornamento, attraverso un processo di apprendimento consapevole, delle tre dimensioni del "sapere" (conoscenze), "saper fare" (capacità) e "saper essere" (atteggiamenti) per realizzare, produrre e svolgere una competenza professionale.

Ma perché il legislatore ha voluto, con i predetti due articoli, prevedere in maniera dettagliata tali obblighi a carico del datore di lavoro? Se tutti i dipendenti fossero sempre diligenti, esperti e periti non sarebbe necessario dotare i luoghi di lavoro e le macchine di sistemi di protezione (Corte di Cassazione - Sezione IV Penale - 7 giugno 2010 n. 21511). E se tutti fossero sempre diligenti, esperti e periti non sarebbe neanche necessario [informare, formare, addestrare](#), con aggiornamenti periodici, i lavoratori, ma anche i preposti e i dirigenti.

Ma così non è: non tutti sono diligenti-esperti-periti e anche chi lo è ha la tendenza a sottovalutare l'importanza dell'attenzione continua alla sicurezza e all'igiene del lavoro. Diventa dunque obbligatorio, da parte del datore di lavoro, nonché fondamentale, garantire a tutti i lavoratori, una formazione adeguata, idonea e continua.

Ma siamo proprio sicuri che la formazione che oggi viene somministrata alle persone adulte è efficace? Un equilibrato approccio alla sicurezza può essere sviluppato soltanto se il rischio reale sui luoghi di lavoro coincide, o quasi, con quello percepito dai lavoratori. Occorre tenere conto che la percezione del rischio riguarda la percezione che l'individuo ha del pericolo, il suo rapporto con l'azione più o meno ripetitiva del lavoro quotidiano in relazione ai rischi connessi con l'esecuzione di tali azioni. Riguarda quindi innanzitutto i modi di lavorare, di approcciarsi al lavoro, riguarda la cultura, la permeabilità, la disponibilità, l'attenzione, la prudenza o la spavalderia di ogni singolo individuo lavoratore. Dal punto di vista dei datori di lavoro il problema sembra ridursi al fatto di avere o non avere messo il lavoratore nelle condizioni di svolgere un lavoro in sicurezza, garantendogli condizioni di lavoro adeguate, strumentazioni sicure e garantite, dispositivi per la propria incolumità e la salvaguardia contro le dosi di rischio non eliminabili. Questo in moltissime situazioni, quotidianamente riscontrabili, sarebbe già un grande risultato.

Nella realtà l'obiettivo di fondo dovrebbe essere quello di arrivare a conoscere ed approfondire i meccanismi di pensiero e di azione dell'individuo per comprenderne i punti di vulnerabilità e poter in tal modo agire su questi aspetti specifici per un'azione che sia quanto più incisiva ed efficace possibile. I Datori di Lavoro hanno la necessità di conoscere le persone, di entrare nei pensieri degli individui per comprenderli, per orientarne i modi di lavorare. Non ci si può accontentare di applicare passivamente delle fredde e riduttive regole normative di per sé carenti se non correttamente applicate ed interpretate.

Il compito dei datori di lavoro è quello non tanto di applicare bene una regola, ma di arrivare all'obiettivo che è quello di



consentire ai lavoratori di saper individuare tutti i pericoli presenti sul luogo di lavoro. La percezione del rischio dipende dall'età dei lavoratori, dal sesso, dal grado di cultura, dal contesto sociale, economico e politico in cui si vive, dagli interessi e dal grado di conoscenza del problema. Molto in questi anni dopo l'emanazione del D.Lgs. n. 626/1994 si è fatto. Ma alla luce dei recenti infortuni mortali che continuano a susseguirsi si può affermare che ancora qualcosa non funziona.

Perché ancora i lavoratori continuano a morire sul luogo di lavoro? Ritengo che lo sforzo che bisogna ancora effettuare, oltre che prendere piena coscienza delle notevoli conquiste già ottenute, è quello di far crescere la consapevolezza dell'importanza della sicurezza sui luoghi di lavoro nei futuri lavoratori. Si mi riferisco all'insegnamento ed all'educazione dei bambini e dei ragazzi su un tema così importante. In realtà è proprio dall'educazione dei giovani che si deve partire se si vuol fare vera prevenzione e promozione della sicurezza e della salute negli ambienti di vita e di lavoro nelle nuove generazioni dei lavoratori se vogliamo veramente diminuire il numero di incidenti.

La cultura della sicurezza deve essere patrimonio non solo del tecnico, ma della intera collettività.

Sviluppando la capacità di individuare il pericolo, acquisendo modelli di comportamento indirizzati alla salute e alla sicurezza dell'uomo, è possibile affrontare i piccoli incidenti di ogni giorno, così come le grandi emergenze, con una maggiore serenità e, soprattutto, ridurre gli effetti negativi.

Per affrontare in modo opportuno i rischi che si incontrano negli ambienti di vita e di lavoro è necessaria un'adeguata educazione alla Salute ed alla Sicurezza: gli alunni e gli studenti di oggi, che saranno lavoratori, dirigenti, professionisti e datori di lavoro di domani, costituiscono terreno fertile per la diffusione di tali tematiche. Una volta informati e formati correttamente saranno in grado di trasformarsi in osservatori straordinariamente lucidi e precisi nel prevenire infortuni e situazioni di rischio.

La scuola è il luogo ideale per promuovere la cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro e sviluppare il valore della prevenzione ed insegnare agli studenti i principi della sicurezza personale e collettiva.

Le scuole operano su alunni le cui fasce di età consentono di intervenire con maggiore facilità su abitudini e mentalità assumendo un ruolo fondamentale nella trasmissione dei valori della prevenzione e della sicurezza alle nuove generazioni.



Ma quale che sia la distanza che separa i ragazzi dal loro ingresso nel mondo del lavoro, la conoscenza delle regole essenziali della sicurezza è da ritenere un valore da acquisire e salvaguardare per la vita presente e per quella futura. Alla formazione e conservazione di un così fondamentale patrimonio i ragazzi concorrono con la fantasia tipica della loro età.

L'INAIL su questo argomento è da tempo che investe mettendo a disposizione, sul proprio sito, tante pubblicazioni rivolte ai bambini ed ai ragazzi. Tali pubblicazioni cercano di spiegare in modo semplice come fare ad individuare i rischi presenti negli ambienti in cui viviamo.

E su questo fronte che è necessario un ulteriore sforzo, anche inserendo l'insegnamento obbligatorio della sicurezza

sui luoghi di lavoro nelle scuole di ogni ordine e grado, per cercare di diminuire gli incidenti sui luoghi di lavoro che ancora oggi sono troppi.

Si dovrebbe senz'altro affermare: **“di sicurezza bisogna vivere”** . ■

[*] L'ing. Antonino Ughettini è Ispettore tecnico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in servizio presso la Direzione Regionale del Lavoro di Reggio Calabria. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non impegnano, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.

L'obbligo formativo dell'apprendista e il potere di vigilanza della Direzione Territoriale del Lavoro

di Armando Fiorito [*]

Il contratto di apprendistato, quale peculiare contratto formativo, ha una causa mista ossia quella tipica e comune a tutti i contratti di lavoro subordinati data dallo scambio di lavoro verso retribuzione e quella ulteriore e caratterizzante di questo contratto consistente nello scambio di lavoro verso formazione professionale. Data questa premessa, la formazione professionale costituisce elemento imprescindibile per la valida stipulazione ed esecuzione del contratto di apprendistato, ragion per cui sono previste dalla legge delle sanzioni correlate alla mancata formazione o, meglio, alla violazione dell'obbligo formativo imputabile al datore di lavoro. Perché infatti possa comminarsi una sanzione al datore di lavoro, questi deve poter essere ritenuto il solo responsabile dell'inattuazione della causa di questo vantaggioso contratto di lavoro, il beneficio economico che infatti consegue a questo contratto è dato da un peso poco incidente della contribuzione e del premio assicurativo, oneri necessari del rapporto di lavoro.

Oltre alle parti che hanno reciproco interesse a valersi di una delle forme di apprendistato, anche lo Stato è portatore di un interesse pubblico consistente nel verificare che la stipula di questo contratto e la sua attuazione non diano luogo a benefici indebiti in termini di sgravio per il datore di lavoro e che avrebbero ricadute anche negative sul prestatore che acquisirebbe una formazione non effettiva e una qualifica solo "sulla carta", di fatto non spendibile nel mercato del lavoro.

I benefici datoriali conseguenti alla stipula di questo contratto non sono solo di tipo contributivo, ma consentono il cosiddetto sottoinquadramento dell'apprendista a parità di mansioni, la percentualizzazione della retribuzione e il mancato computo dell'apprendista nell'organico aziendale ai fini del calcolo dimensionale (*infra* ovvero *supra* quindici dipendenti con risvolti sulla tutela in caso di licenziamento).

Questo specifico interesse dello Stato di vigilare sulla corretta esecuzione del contratto di apprendistato, viene curato attraverso la programmazione di verifiche ispettive ad opera dei funzionari ispettivi del Ministero del Lavoro e degli Istituti previdenziali ed assicurativi i quali sono incaricati di esercitare un potere di controllo circa l'assolvimento degli obblighi di legge in capo al datore di lavoro e, conseguentemente, di irrogare sanzioni amministrative nel caso di riscontro di tenui irregolarità ovvero di recuperare il differenziale contributivo riqualficando il contratto in altro (ossia in quello di lavoro subordinato a tempo indeterminato) del quale contenga i requisiti di sostanza e forma ai sensi dell'art. 1424 c.c.^[1]; in altre parole, qualora la formazione non fosse stata svolta, il contratto verrebbe vulnerato nella causa che non sarebbe più mista (di lavoro e formazione), ma di semplice lavoro verso retribuzione.

Bisogna infatti precisare che è la legge a distinguere tre gruppi di violazioni: a) violazioni di regole imperative; b) violazione di contrattazione collettiva; c) violazioni dell'obbligo formativo.

Tra queste violazioni, sicuramente quella relativa al mancato assolvimento dell'obbligo formativo è quella che da luogo a conseguenze più gravi in quanto può comportare la riqualficazione del contratto dall'origine, tuttavia in occasione della verifica ispettiva potrà "disporsi" il recupero della formazione omessa qualora l'omissione non sia totale ovvero non riguardi un'annualità già scaduta di contratto.

Vi sono poi violazioni di legge che a norma del D.Lgs. 14 settembre 2011, n.167 (Testo Unico sull'apprendistato) danno luogo a più tenui conseguenze poiché sono relative al riscontro dell'inosservanza del contratto collettivo rispetto a taluni principi fondamentali annoverati nell'art. 2 del T.U. lettere a) b) c) e d). I principi fondamentali cui la norma citata fa cenno sono: la forma scritta del contratto, il patto di prova, il piano formativo individuale, il divieto di retribuzione a cottimo, il sottoinquadramento, la presenza di un tutor aziendale; ebbene la legge prevede sanzioni amministrative da € 100 a 600 per la violazione di norme collettive che ineriscano a taluno di questi aspetti, sanzioni che si elevano ad un minimo di € 300 a 1.500 in caso di recidiva. E' da sottolineare che queste violazioni, essendo ritenute meno gravi, verrebbero assorbite nel caso in cui si procedesse alla riqualficazione del rapporto per mancato assolvimento dell'obbligo formativo.

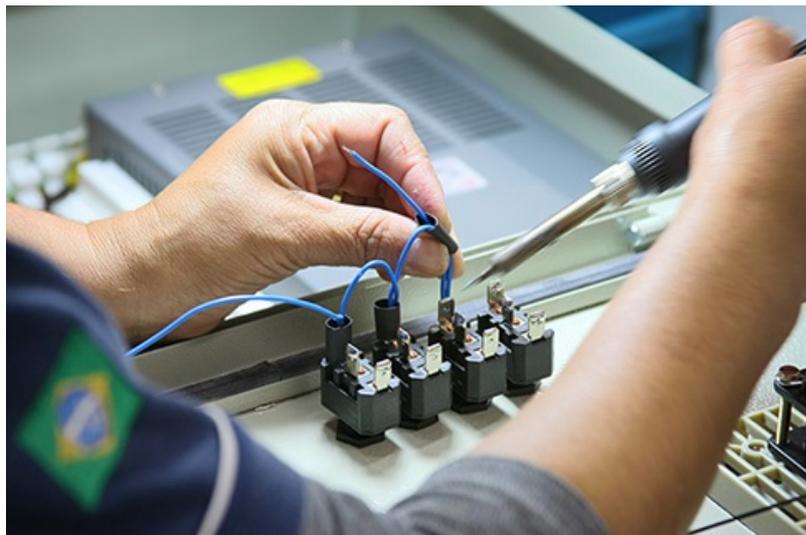
Questa grave inadempienza circa l'obbligo formativo viene disciplinata dall'art. 7, co. 1 del T.U. che prevede sia l'obbligo di versare il differenziale contributivo tra quanto già versato e quanto dovuto con riguardo al differenziale del livello



superiore a quello di concreto inquadramento (che sarebbe stato raggiunto a fine contratto di apprendistato) maggiorata del 100%. I due presupposti necessari per far configurare questa pesante sanzione sono che l'inadempimento deve impedire di attuare le finalità formative della tipologia contrattuale applicata e che questa inattuazione deve essere direttamente ed esclusivamente imputabile al datore di lavoro.

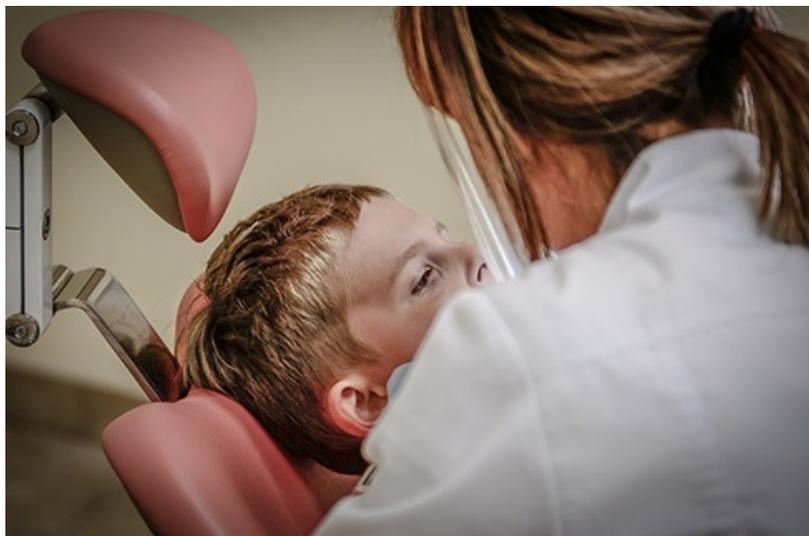
A questo riguardo il Ministero del Lavoro ha emanato una circolare atta ad orientare ed uniformare il comportamento degli ispettori al fine di consentire una imparziale e obiettiva valutazione delle criticità riscontrate in sede di vigilanza; la circolare in discorso è la n. 5 del 2013 e rispetto a ciascuna tipologia di apprendistato sono stati individuati specifiche responsabilità datoriali.

In particolare viene previsto che nel caso di **apprendistato qualificante** la mancata formazione si configura se il datore di lavoro impedisce all'apprendista di compiere la formazione esterna mediante la frequentazione dei corsi istituiti dalla Regione ovvero non provveda, in difetto dei primi, ad erogare la formazione interna prevista dalla regolamentazione normativa regionale. E' infatti



necessario che i corsi siano stati non solo previsti dall'Ente ma anche "attivati". Da ciò si evince che non potrà il datore di lavoro essere ritenuto il solo responsabile nel caso di inattivazione della formazione esterna, allo stesso comunque competono adempimenti amministrativi strumentali tesi a consentire all'apprendista di essere coinvolto dalla Regione in caso di attivazione di percorsi formativi. Qualora la formazione regionale sia stata attivata e il datore non abbia assolto agli adempimenti amministrativi, gli ispettori dovranno adottare la sanzione di cui all'art. 7, comma 1, del T.U. provvedendo, ove possibile, a redigere la disposizione di cui all'art. 14 D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124. Se i percorsi formativi fossero attivati solo a seguito dell'avvio del contratto, non si darà luogo al recupero dell'intera formazione relativa al periodo pregresso, ferma la possibilità per la regolamentazione regionale di prevedere la quantità di formazione da recuperare per i rapporti già avviati.

Nel caso invece di **apprendistato professionalizzante** (ovvero di mestiere) le responsabilità datoriali relative al piano formativo divergono a seconda che si tratti di formazione trasversale ovvero di tipo professionalizzante o di mestiere. Per quella *trasversale*, essendo competente la Regione, valga quanto detto a proposito della formazione esterna nell'apprendistato qualificante, ossia nel caso d'inerzia dell'Ente, non potrà imputarsi nulla al datore che non impedisca la frequentazione dei corsi previa cura degli adempimenti strumentali al coinvolgimento dell'apprendista dall'Ente, analogamente dicasi nel caso in cui la stessa Regione scelga di ritenere facoltativa la frequentazione del percorso formativo trasversale. Qualora la contrattazione collettiva, delegataria dal T.U. di ampi poteri attuativi su questa tipologia, rimetta al datore l'organizzazione di formazione trasversale in difetto di regolazione o attivazione regionale, il personale ispettivo avrà facoltà di incidere nel caso d'inerzia datoriale irrogando i provvedimenti di competenza. Per quanto attiene invece alla *formazione interna*, sarà responsabile il datore di lavoro che non la effettui nel rispetto dei criteri quantitativi, modali e contenutistici dettati dalla contrattazione e declinati nel piano formativo.



Per la figura dell'**apprendistato di alta formazione e di ricerca** valga quanto detto circa l'apprendistato qualificante, è possibile adottare provvedimenti sanzionatori, previa disposizione, solo ove disciplinati ed attivati i percorsi, il datore non provveda a curare gli adempimenti amministrativi per il corretto svolgimento del percorso di formazione. Qualora questo percorso si attivi solo su convenzioni dirette del datore di lavoro, ciò che può avvenire in ipotesi di assenza d'intese regionali, gli ispettori avranno come unico parametro di riferimento le convenzioni stesse, rispetto a cui va distinta l'indagine sulla formazione esterna, con le attenuanti del caso in presenza d'inadempimento non imputabile al datore, da quella sulla quantità, qualità e modalità della

formazione interna, alla stregua della quale l'ispettore dovrà indagare con le stesse modalità che sono propri degli accertamenti sulla formazione dell'apprendistato di mestiere.

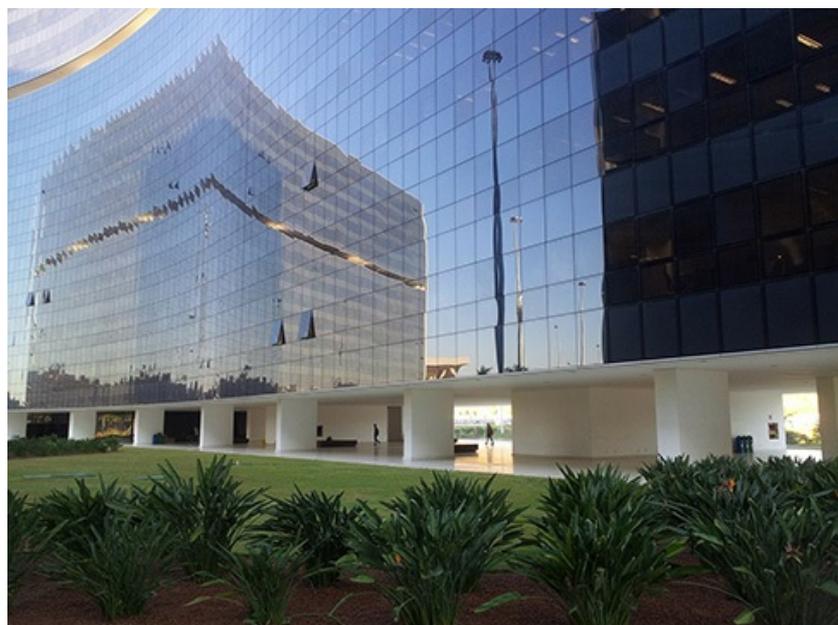
E' bene precisare che gli Ispettori delle Direzioni Territoriali del Lavoro, che ne hanno esclusivo potere, dovranno adottare la **disposizione** di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 124/2004 se sia possibile il *recupero del debito formativo*, e, solo nel caso ciò non sia più materialmente possibile, procedere al recupero del differenziale contributivo. A tal riguardo è stato con la precitata circolare chiarito che sia sempre possibile l'adozione della disposizione nel caso in cui non sia spirato il primo anno di contratto, e sia possibile nel secondo anno solo a patto che sia stata effettuata la parte del 40% del I anno più la quota parte del II del Piano formativo individuale, riguardo il III anno la disposizione è adottabile solo se sia riscontrabile formazione formale del piano formativo pari al 60% delle ore del I e II anno più la quota parte delle ore del terzo anno.



Per formazione formale si ha riguardo all'apprendimento realizzato in un contesto organizzativo e strutturalmente progettato per tali finalità, occorrono obiettivi, tempi e risorse per l'apprendimento. L'apprendimento è definito intenzionale solo dal punto di vista del discente (apprendista) e di norma è concluso mediante convalida ovvero mediante una certificazione. In concreto il personale ispettivo sarà chiamato ad una verifica sulla qualità, contenuti e modalità della formazione formale individuata nella contrattazione collettiva e scandita nei tempi dal piano formativo individuale prevedendo inoltre a visionare la documentazione certificante la formazione svolta, ad acquisire la dichiarazione dell'apprendista e di terzi testimoni dell'effettiva formazione.

L'indagine ispettiva dunque riguarda sia il se la formazione è stata fatta, che la verifica circa un eventuale debito formativo colmabile rispetto alla residua durata del contratto.

Infine un cenno riguardo alla figura del tutor aziendale, non sarà sufficiente ai fini della decadenza dai benefici, accertare che il tutor non ha seguito il discente tutte le volte che i contratti collettivi non gli assegnino un ruolo attivo ma di mero controllo sulla formazione altrui, resta tuttavia inteso che gli Ispettori del lavoro dovranno poter intercettare eventuali carenze dovute all'assenza del tutor che siano tali da determinare riflessi sulla qualità del percorso formativo ovvero sul mancato raggiungimento delle finalità formative, ciò che, a questo riguardo, renderà sanzionabile l'inadempienza. Analogamente saranno sanzionabili i datori di lavoro che individuino tutor sprovvisti dei requisiti richiesti dalla contrattazione collettiva, nel qual caso si adotterà il provvedimento sanzionatorio, previa diffida ai sensi dell'art. 13 D.Lgs. n. 124/2004, tra le € 100 e 600, salvo aumenti di importi per la condotta recidiva (da € 300 a 1.500).



Qualora infine venga accertato che il datore di lavoro abbia assunto più apprendisti di quanto consentito, violando la clausola di stabilizzazione, gli apprendisti in eccesso vanno considerati normali lavoratori subordinati a tempo indeterminato sin dalla costituzione del rapporto.

Ai fini dell'*onus probandi* in relazione alla genuina instaurazione del contratto formativo di apprendistato, conferma la ripartizione del carico dimostrativo una recente pronuncia della Suprema Corte di Cassazione^[2], che, intervenendo in parziale riforma della pronuncia di merito resa dalla Corte d'Appello di Roma, afferma il principio secondo cui grava sul soggetto che intende dimostrare la genuina instaurazione del contratto, l'onere di dimostrarne l'adeguato assolvimento dell'obbligo formativo, posto in contestazione dal ricorrente (lavoratore che si doleva

dell'inadeguata e carente formazione). Ebbene, dalla lettura della pronuncia, cui si rimanda, emerge come parte datrice avesse provveduto a dimostrare l'assolvimento della formazione mediante prova per testi, superando così l'eccezione dedotta dal lavoratore rivendicante. In questa sede, pur condividendo la ripartizione sancita con portata nomofilattica da parte del Giudice di legittimità, in un ordinario contenzioso di lavoro tra le parti del contratto; si ritiene doveroso sottolineare che il descritto riparto è del tutto invertito quando parte del contenzioso sia la DTL che abbia proceduto al disconoscimento del contratto. Ciò in quanto, nel contenzioso avverso Ordinanza-Ingiunzione, è l'Autorità vocata in giudizio a essere onerata di dimostrare la fondatezza dell'accertamento sottostante effettuato dell'Organo ispettivo. E', in altri termini, la DTL a dover dimostrare essersi attenuta alle regole del giusto procedimento e di aver condotto l'istruttoria sostanziante gli addebiti mossi in modo compiuto, esaustivo e congruo, addivenendo al disconoscimento del contratto solo nel caso in cui abbia ravvisato imputabile al solo datore di lavoro l'inadempimento dell'obbligazione formativa convenuta.

Da ultimo, al fine di completare il quadro descrittivo, non può sottacersi essere stato recentemente effettuato un intervento demolitore riguardo agli adempimenti formali in tema di apprendistato^[3] che ha reso meno stringente la natura degli adempimenti richiesti, privilegiando una formazione di fatto, rispetto ad una formazione talvolta non effettuata ma solo formalizzata. A seguito di questo nuovo incipit normativo, anche la prassi amministrativa^[4] ha reso le prime indicazioni, invitando gli Ispettori a condurre la propria indagine tenendo in considerazione il merito del Piano Formativo Individuale solo quando esso attenga all'acquisizione delle competenze tecnico professionali e specialistiche, nulla prevedendo negli altri casi; e, per altro verso, è stato preso in esame il contenuto del Libretto Formativo che potrà essere valutato alla stregua dei c.d. requisiti minimi^[5].



L'intervento normativo è da ritenere, per un verso, una forma di de burocratizzazione del contratto, ma per altro rende estremamente arduo per l'Autorità di vigilanza porsi come garante dell'effettiva formazione, non potendo ancorare l'istruttoria su elementi formali.

Lasciando ai lettori libertà di opinione riguardo alla scelta operata dal Legislatore, lo scrivente non può manifestare una certa perplessità per le zone d'ombra che conseguono a questa scelta, considerando che alla tassatività del contratto formativo non discendono ancoramenti formali. Essi avrebbero costituito garanzia di puntuale assolvimento della formazione, e non detrimento di tutele per le parti.

In un'ottica probatoria entrambe le parti si sarebbero potute valere della dimostrazione documentale e formale dell'avvenuta formazione, presidiata dall'obbligo di legge.

D'altro canto, forse irresponsabilmente, disancorare l'assolvimento della formazione dagli adempimenti formali, renderebbe sempre dubitabile che la scelta di questo contratto rispetto ad altri non altrettanto pregevoli, possa avvenire con reciproco vantaggio per entrambi i contraenti. ■

Note:

[1] L'articolo 1424 del c.c. stabilisce **“Il contratto nullo può produrre gli effetti di un contratto diverso, del quale contenga i requisiti di sostanza e di forma, qualora, avuto riguardo allo scopo perseguito dalle parti, debba ritenersi che esse lo avrebbero voluto se avessero conosciuto la nullità”**.

[2] Cassazione Civile - Sezione Lavoro - Sentenza 2/7/2014, n. 15080.

[3] DL 28/6/2013, n. 76, convertito in Legge 9/8/2013, n. 99.

[4] Circolare Ministero del Lavoro e Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Attività Ispettiva - 29/8/2013, n. 35.

[5] Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 5/10/2005 - Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino.

[*] Il dott. Armando Fiorito è funzionario ispettivo, responsabile Linea Operativa Autotrasporti - U.O.V.O. - della Direzione Territoriale del Lavoro di Catanzaro. Ai sensi della circolare 18 marzo 2004 le considerazioni contenute nel presente scritto è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza

Il lavoro accessorio fino al Jobs Act: quali criticità?

di Marica Mercanti [*]

Introduzione

Il Decreto Legislativo del 10 Settembre 2003 n. 276 introduce nel Titolo VII intitolato "Tipologie contrattuali a progetto e occasionali" le "Prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti".

Le esigenze da soddisfare in seguito all'introduzione del lavoro accessorio erano legate al contrasto del fenomeno del lavoro non dichiarato o "in nero" o "lavoro sommerso" ed all'incremento dei tassi di occupazione regolare e di partecipazione al mercato del lavoro. Altre finalità da realizzare erano:

- finanziare il sistema previdenziale, alimentando la contribuzione previdenziale;
- garantire al prestatore di lavoro livelli minimi di tutela, semplificando la gestione del rapporto di lavoro;
- favorire l'occupazione di alcune fasce di lavoratori considerati marginali.



Dalla riforma Biagi alla riforma Fornero

Inizialmente il legislatore, individuando presupposti oggettivi e soggettivi stringenti, ne ha limitato fortemente l'applicazione. Secondo la prima formulazione dell'art. 70 del D.Lgs. 276/2003 per prestazioni occasionali accessorie si intendono attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscite, nell'ambito dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap, dell'insegnamento privato supplementare, dei piccoli lavori di giardinaggio, nonché di pulizia e manutenzione di edifici e monumenti, della realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli, della collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà.

All'art. 71 del D.Lgs. 276/2003 viene precisato che possono svolgere attività di lavoro accessorio i disoccupati da oltre un anno, le casalinghe, gli studenti e i pensionati, i disabili e i soggetti in comunità di recupero, oltre che ai lavoratori extracomunitari, regolarmente soggiornanti in Italia.

All'art. 72 sono fornite le istruzioni per l'applicazione dell'istituto. Il datore di lavoro, per avvalersi di questi lavoratori, acquista dei buoni presso le rivendite autorizzate e con questi paga il lavoratore che riscuoterà il corrispettivo presso il concessionario del servizio. Il compenso ricevuto dal lavoratore non va ad incidere sullo stato di disoccupazione ed è esente da imposizione fiscale.

Compito del concessionario (che trattiene per sé il 5% del valore nominale del buono) è registrare i dati del lavoratore ed effettuare il versamento dei contributi alla Gestione Separata dell'Inps (pari al 13% del valore nominale del buono) e all'Inail (nella misura del 7%).

Nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni occasionali di tipo accessorio trovano applicazione tutte le disposizioni speciali vigenti in materia di sicurezza e tutela della salute, mentre per quanto riguarda gli adempimenti amministrativi, questi vengono semplificati, essendo prevista esclusivamente la trasmissione di una comunicazione preventiva d'inizio lavori al Contact Center Inps/Inail (ora all'Inps).

Per mezzo di alcune sostanziali modifiche all'impianto originario il legislatore, dopo il primo quinquennio in cui il lavoro accessorio è rimasto relegato in una sorta di limbo, ha inteso rinvigorire tale istituto, ampliando, attraverso vari interventi normativi, il campo d'applicazione sia sotto il profilo oggettivo (estendendo il ventaglio di attività nelle quali è possibile farne uso) sia soggettivo (la possibilità di impiego in quest'ambito estesa praticamente a tutti i lavoratori e non più solo ad alcune fasce marginali), fino a giungere alla Riforma Fornero.

La legge 28 giugno 2012, n. 92, "Riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" , in vigore dal 18 luglio

2012, nel voler modificare tale istituto per limitarne «l'uso improprio e distortivo», apporta una significativa innovazione nella disciplina del lavoro occasionale accessorio. L'art. 1, comma 32, lett. a) prevede che possono considerarsi prestazioni di lavoro accessorio soltanto le «attività lavorative di natura meramente occasionale che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente».

Le prestazioni possono essere rese in qualunque ambito di attività, compresi i committenti pubblici e da qualunque soggetto interessato, nel rispetto dei limiti economici definiti, con alcune limitazioni nell'ambito del settore agricolo^[1].

Fermo restando il limite complessivo di 5.000 euro nel corso di un anno solare - nei confronti «dei committenti imprenditori commerciali o professionisti», le attività lavorative occasionali accessorie possono essere svolte «a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a 2.000 euro»^[2].

Inoltre, con l'art. 1, comma 32, lett. b), il D.D.L. interviene nel corpo dell'art. 72, comma 1, del D. Lgs. 276/2003 per stabilire che i «carnet di buoni» devono essere «orari, numerati progressivamente e datati», con ciò determinando una inevitabile e preventiva tracciabilità dei voucher.

La novella legislativa cambia pertanto il criterio di quantificazione del compenso del lavoratore accessorio che, da una «negoiazione» in relazione al valore di mercato della prestazione, passa ad un «ancoraggio» di natura oraria parametrato alla durata della prestazione stessa, così da evitare che un solo voucher, possa essere utilizzato per remunerare prestazioni di diverse ore.

Accertamenti ispettivi tra voucher e lavoro subordinato

Le possibili violazioni della disciplina in materia di lavoro accessorio attengono principalmente al superamento dei limiti quantitativi previsti, nonché all'utilizzo di voucher al di fuori del periodo consentito (30 giorni dall'acquisto).

Quanto al primo profilo, va anzitutto ribadito che il limite quantitativo diventa elemento qualificatorio della fattispecie e pertanto, in sede di verifica, è necessario che non sia stato già superato l'importo massimo consentito. Il superamento dei limiti anzidetti non potrà non determinare una trasformazione del lavoro accessorio in quella che costituisce la forma comune di rapporto di lavoro, ossia in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con applicazione delle relative sanzioni civili e amministrative; ciò almeno con riferimento alle ipotesi in cui le prestazioni siano rese nei confronti di una impresa o di un lavoratore autonomo e risultino funzionali all'attività di impresa o professionale.

Analoghe conseguenze sanzionatorie non potranno non aversi anche nell'ipotesi di un utilizzo dei voucher in un periodo diverso da quello consentito (30 giorni dal suo acquisto).

Inoltre, in assenza del titolo legittimante la prestazione di lavoro accessorio (ossia in assenza, in sede di accesso ispettivo, della comunicazione preventiva di inizio lavori), la prestazione stessa sarà da ritenersi quale «prestazione di fatto», non censita preventivamente e pertanto da considerarsi «in nero», come peraltro chiarito con Circolare n. 38/2010 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Una particolare problematica concernente il lavoro accessorio e gli accertamenti ispettivi in tale ambito concerne la legittimità del ricorso a tale istituto in alcune particolari situazioni, ossia, nello specifico, nel caso di uno stesso datore di lavoro, per lo svolgimento delle medesime attività eseguite in precedenza dal lavoratore già in forza nella stessa azienda in virtù di un precedente contratto di lavoro subordinato o a chiamata (cessato per scadenza del termine, licenziamento o dimissioni, con o senza diritto a prestazione di sostegno del reddito).

Tale criticità potrebbe essere accertata sia nel caso di impiego di fatto di un lavoratore con voucher, senza soluzione di continuità rispetto al precedente rapporto di lavoro subordinato, o di un lavoratore utilizzato con voucher fino al raggiungimento del limite di carattere economico, poi assunto con contratto di lavoro subordinato. È invalsa difatti la prassi di utilizzare i voucher al fine di eludere la durata del cosiddetto «periodo di prova», alle volte considerato dai datori di lavoro troppo breve per verificare le competenze professionali e l'attitudine del lavoratore allo svolgimento delle mansioni per le



quali si intende assumere, facendo seguire, successivamente al superamento del limite economico previsto, l'assunzione del medesimo lavoratore con contratto di lavoro subordinato.

La criticità inerente la natura giuridica del lavoro accessorio non ha solo una valenza teorica, ma presenta dei risvolti pratici di non poco conto che coinvolgono, sia la disciplina sostanziale applicabile, che le verifiche e i controlli circa l'abuso nonché l'uso illegittimo di tale istituto.

È necessario premettere che il lavoro occasionale di tipo accessorio, sin dalla sua nascita, è stato al centro di un acceso dibattito circa la propria natura contrattuale. Parte della dottrina, infatti, ritiene che il lavoro accessorio non costituisca una nuova tipologia contrattuale, bensì una mera prestazione lavorativa con precise caratteristiche. Tale ricostruzione sarebbe avvalorata dalla circostanza che il legislatore, a differenza di tutte le altre tipologie contrattuali disciplinate all'interno del Capo II del Titolo VII del D.Lgs. 276/2003, non parla mai di contratto. La classica dicotomia lavoro autonomo/lavoro subordinato viene superata da quella parte della dottrina che invece, pur riconoscendone la natura contrattuale, parla di «irrelevanza della qualificazione giuridica del rapporto di lavoro accessorio». Tale ricostruzione parte dall'assunto secondo cui il principio di ordine costituzionale della «indisponibilità del tipo» non sarebbe assoluto, per cui il legislatore potrebbe legittimamente prevedere una disciplina derogatoria, rispetto a quella tradizionale, per quelle tipologie contrattuali che, sebbene di natura subordinata, presentino delle caratteristiche peculiari e siano rivolte ad un specifico contesto di riferimento. Il lavoro accessorio costituirebbe dunque una tipologia contrattuale a sé stante, con una propria esaustiva e speciale disciplina che, comunque, garantirebbe ai lavoratori un nucleo minimo di diritti e garanzie.

Tenuto conto di quanto previsto dalla Riforma Fornero e in particolare dalla Circolare n. 4/2013 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la quale prevede che *“è sempre possibile attivare sempre e comunque lavoro accessorio tenendo conto esclusivamente di un limite economico”*, non sembrerebbero sussistere divieti in ordine all'utilizzo di personale tramite voucher con il quale è stato stipulato o verrà stipulato, senza soluzione di continuità, un rapporto di lavoro subordinato, anche con riferimento ad attività già svolte.

Il personale ispettivo potrà accertare dunque le possibili violazioni della disciplina in materia di lavoro accessorio legate esclusivamente al superamento dei limiti previsti, nonché l'utilizzo dei voucher al di fuori del periodo consentito, ma non la natura autonoma o subordinata del rapporto qualificato come lavoro accessorio.

E il lavoro accessorio negli appalti?

La Sezione Lavoro del Tribunale di Milano, con la Sentenza n. 318 depositata il 1° aprile 2014, ha disatteso le disposizioni fornite dal Ministero del Lavoro (con Circolare n. 4/2013) e l'Inps (con Circolare n. 88/2009 e Circolare n. 49/2013), in merito all'illiceità di utilizzo dei lavoratori occasionali accessori nell'ambito degli appalti. In pratica, il Tribunale ha affermato che *“... non si rinvengono nella normativa vigente indicazioni che confinino, come sostiene il ricorrente, la liceità del lavoro accessorio nell'ambito della utilizzazione diretta dei lavoratori da parte dell'utilizzatore con esclusione dei rapporti di appalto o di somministrazione”*. Unico limite al lavoro accessorio è quello relativo al compenso.

Nonostante l'ampio dibattito sviluppatosi in questi anni, secondo tale Sentenza, il legislatore, anche con la Riforma Fornero, non ha ritenuto necessario introdurre uno specifico divieto dell'uso dei voucher negli appalti, pur avendo pesantemente ridimensionato i contenuti economici della fattispecie.

La sentenza sconfessa, pertanto, la limitazione creata dalla prassi INPS, poi ribadita dal Ministero del Lavoro, secondo la quale il committente dovrebbe coincidere con l'utilizzatore finale della prestazione, in quanto il ricorso ai buoni lavoro deve essere limitato al rapporto diretto tra prestatore e utilizzatore finale, mentre è escluso che una impresa possa reclutare e retribuire lavoratori per svolgere prestazioni a favore di terzi come nel caso dell'appalto e della somministrazione.

Ma non solo. A ben vedere, la stessa tesi dell'INPS è contraddetta da fonti normative di segno opposto.

Ad esempio, in una delle diverse formulazioni che si sono avicendate, la Legge n. 191/2009 aveva previsto, fra le prestazioni ammissibili anche «attività di lavoro svolte nei maneggi e nelle scuderie», ossia attività che usualmente sono svolte non già in favore del soggetto datore di lavoro / committente (il proprietario del maneggio), ma in favore del proprietario dell'animale che viene affidato al maneggio o alla scuderia.



Ancora, la lettera e) dell'art. 70 (ante-riforma) prevedeva quali possibili campi di attività le «manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà anche in caso di committente pubblico»; anche per tali lavorazioni si verifica una normale “dissociazione” tra chi richiede la prestazione (l'ente che organizza l'evento sportivo, l'organizzazione di volontariato, la società editrice, il comune, ecc.) e chi beneficia della prestazione (la società proprietaria dello stadio di calcio, l'ente che ha organizzato la fiera o l'evento culturale o di solidarietà, ecc.).

D'altra parte, un'espressa norma (D.M. 24 febbraio 2010 del Ministero dell'Interno) dettata in materia di organizzazione e servizio degli assistenti sportivi (“steward”), autorizza espressamente le società sportive all'impiego dei voucher anche in presenza di un contratto di appalto o di somministrazione.

La realtà è che la prestazione di lavoro è (o almeno può essere) normalmente diretta a soddisfare un interesse che è quello del datore di lavoro/committente, indipendentemente da chi poi benefici degli “effetti finali” dell'attività.

La finalità della fattispecie non può essere altro che quella dettata dalla legge stessa, e cioè, nel caso specifico, di retribuire le prestazioni lavorative di carattere accessorio, per tali intendendosi quelle che rientrano entro i tetti stabiliti dalla norma. Ciò indipendentemente dai motivi, purché legittimi, per i quali il committente ritenga di farvi ricorso. Ad esempio, come avvenuto nel caso in esame (riguardante l'utilizzo dei voucher da parte di una società in house, per conto di un Comune, per il pagamento degli addetti al servizio di manutenzione e pulizia di strade), lo strumento è stato funzionale, come colto dal Tribunale, alla concretizzazione di un progetto di sperimentazione, di carattere sociale, avente lo scopo di favorire sostegno economico ad un certo numero di soggetti in situazione di difficoltà economica dovuta allo stato di disoccupazione.

L'appaltatore resterebbe il vero e unico destinatario della prestazione, ovvero l'utilizzatore, visto che per legge si accolla il rischio di impresa e si impegna a organizzare i mezzi per la realizzazione di una determinata opera o servizio.

Il Jobs Act: “discontinuità” ed “occasionalità”

La Legge-Delega sul Jobs Act, approvata in via definitiva dal Senato in data 3 dicembre 2014, introduce delle modifiche al lavoro accessorio, prevedendo, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 70 del D.Lgs. n. 276/2003, la possibilità di estendere il ricorso a prestazioni di lavoro accessorio per le attività lavorative discontinue ed occasionali nei diversi settori produttivi, fatta salva la piena tracciabilità dei buoni lavoro acquistati, con contestuale rideterminazione contributiva di cui all'art. 72 del D.Lgs. 276/2003.

Con il Jobs Act il sistema dei buoni lavoro pertanto si amplia ulteriormente, ma allo stesso tempo, in attesa di conoscere gli ulteriori settori produttivi interessati, la nuova formulazione, indicando le condizioni di “discontinuità” ed “occasionalità”, potrebbe far riemergere la problematica di una difficile e non definita collocazione dell'istituto, questione che si era riuscita faticosamente a superare con la Riforma Fornero.

A fronte delle novità prospettate dal Jobs Act sul lavoro accessorio e in attesa dei decreti attuativi, il rischio che il ricorso a tale istituto, pur regolarizzando prestazioni lavorative che altrimenti resterebbero “sommerse”, diventi un potenziale strumento di precarietà e di conseguente destrutturazione del mercato del lavoro, resta e non può essere sottovalutato, in quanto, pur se in un clima di profonda crisi occupazionale, la tutela dei lavoratori deve rappresentare, pur sempre e comunque, uno dei capisaldi di qualsiasi Riforma. ■



Note

[1] Le norme sul lavoro occasionale accessorio trovano applicazione nelle attività lavorative di natura occasionale rese nel contesto delle attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani con meno di 25 anni di età e nelle attività agricole svolte a favore degli agricoltori con basso volume di affari (non superiore a 7.000 euro annui), che non possono, tuttavia, essere svolte da persone iscritte, nell'anno precedente, negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

[2] Attualmente il limite economico è stabilito in € 5.050 netti (€ 6.740 lordi) con riferimento alla totalità dei committenti e in € 2.020 netti (€ 2.690 lordi) con riferimento a ciascun committente in caso di prestazioni rese nei confronti di imprenditori commerciali e professionisti.

* Vincitrice del Premio Massimo D'Antona 2013. Funzionario della Direzione Territoriale del Lavoro di Ancona. Le considerazioni contenute nell'articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

Le tutele legislative del padre lavoratore

di Serena Papadia [*]

Il complesso impianto normativo, introdotto dal legislatore allo scopo di garantire l'effettiva realizzazione del principio di uguaglianza tra tutti gli individui e, quindi anche tra uomo e donna, costituzionalmente sancito dall'art. 3, ha trovato una delle proprie imprevedute manifestazioni, oltre che nelle numerose disposizioni legislative poste a tutela delle cosiddette "quote rosa", anche nel rafforzamento della disciplina normativa volta a garantire la possibilità per il padre lavoratore di accudire la prole in tenera età^[1].

Invero, già negli ormai lontani anni Settanta questa esigenza era stata perseguita, riconoscendo^[2] il diritto del padre lavoratore di assentarsi giustificatamente dal lavoro per i primi tre mesi di vita del nascituro - quindi, durante il periodo in cui il bambino veniva di norma affidato alle esclusive cure della madre in virtù del congedo obbligatorio - sia pure nelle sole ipotesi in cui quest'ultima fosse venuta meno ai propri doveri di accudimento per morte, grave infermità o abbandono, non ritenendosi, in caso contrario, necessario garantire alla figura paterna una maggiore libertà dal lavoro, onde permettergli altre occasioni di intervento nei primi momenti di vita del nascituro.

A distanza di quasi mezzo secolo, la nozione stessa di nucleo familiare si è progressivamente evoluta, determinando un processo sociale e pedagogico di maturazione che ha visto accrescere gli spazi e l'importanza attribuiti alla figura paterna nel processo educativo dei figli fin dalla prima infanzia; e, così, dopo un percorso non certo privo di ostacoli, anche il legislatore ha recepito questi profondi mutamenti del tessuto sociale introducendo un periodo, invero ancora meramente simbolico, di congedo di paternità obbligatorio.

Difatti, l'art. 4 comma 24 della Legge 28 giugno 2012, n. 92 ha stabilito, sia pure in via sperimentale per il triennio 2013-2015^[3], l'obbligo del "padre lavoratore dipendente" di astenersi dal lavoro per una giornata entro il compimento dei cinque mesi di vita del bambino, nonché, ed è questa forse la previsione più innovativa, la facoltà "*di astenersi per un ulteriore periodo di due giorni, anche continuativi, previo accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima*".

Pertanto, da un lato si introduce, al pari di quanto accade per la madre lavoratrice, sia pure solo per un giorno, un vero e proprio obbligo per il lavoratore dipendente di assentarsi dal lavoro, se dal caso in coincidenza con il lieto evento^[4], nonché la facoltà di assentarsi giustificatamente per ulteriori due giorni, sostituendo la madre nei primi e, quindi più delicati, mesi di vita del neonato, anche al di fuori della tragica casistica sopra riportata, recepita nell'art. 28 del Testo Unico in materia di maternità e paternità, ed in aggiunta alla stessa.

È opportuno evidenziare che, mentre il congedo obbligatorio di paternità - non fruibile ad ore, ma solo a giornate - costituisce un diritto aggiuntivo ed autonomo rispetto a quello della madre del bambino ed è, conseguentemente, utilizzabile anche nell'ipotesi in cui la stessa verta contemporaneamente in congedo obbligatorio, oppure non lavori, al contrario, il congedo facoltativo di paternità, in quanto diritto derivato, presuppone che la madre del bambino sia una lavoratrice subordinata oppure sia iscritta alla gestione separata dell'Inps e scelga di anticipare il termine del proprio congedo obbligatorio *post-partum* per un numero di giorni proporzionale - due o tre - a quelli fruiti dal padre lavoratore.

Il legislatore inoltre, nel prevedere espressamente che entrambe le tipologie di congedo di paternità obbligatorio e facoltativo, riconosciute dalla novellata normativa, siano interamente retribuite con un'indennità giornaliera pari al 100%^[5] della retribuzione, ha certamente accresciuto le possibilità che questo istituto venga effettivamente utilizzato, specie da parte di quei nuclei familiari monoreddito ove sia solo il padre a far fronte alle necessità economiche familiari, rispetto a quanto non sia finora accaduto con il congedo parentale di cui all'art. 32 del D.Lgs. n. 151/2001 di durata maggiore, in quanto fruibile dai genitori entro gli otto anni di vita del bambino per un periodo di 6 mesi - estensibile a 7 mesi per il padre nel caso in cui il medesimo fruisca del congedo in questione per almeno 3 mesi - ma retribuito solo in misura pari al 30% nei primi tre anni di vita del bambino e, successivamente, in tale percentuale solo "*a condizione che il reddito individuale dell'interessato sia inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria*".



Il lavoratore che intenda avvalersi degli istituti del congedo di paternità obbligatorio e facoltativo, così come già avviene per il congedo parentale, dovrà necessariamente preavvisare almeno 15 giorni prima il datore di lavoro attraverso una comunicazione scritta allo scopo di tutelare le esigenze organizzative; al contrario qualora il lavoratore chieda di godere degli anzidetti giorni di congedo durante un periodo in cui già fruisca dell'indennità di disoccupazione, o dell'indennità di mobilità, oppure del trattamento di integrazione salariale a carico della cassa integrazione guadagni, potrà percepire l'indennità prevista per il congedo di paternità, tuttavia, in modo non cumulativo con tali misure a sostegno del reddito.

Da ultimo, è opportuno evidenziare che, nell'attesa della predisposizione di una normativa di armonizzazione *ad hoc*, compatibile con le fonti speciali che ne regolamentano la posizione, la disciplina fin qui descritta non si applica ai dipendenti della Pubblica Amministrazione^[6], individuati ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Un altro istituto normativo di cui già da tempo possono avvalersi, alternativamente, la madre lavoratrice o il padre lavoratore è quello dei riposi giornalieri, un tempo, quando costituivano prerogativa esclusiva della madre, denominati, *"riposi giornalieri per l'allattamento"*; gli stessi sono disciplinati dall'art. 40 del D.Lgs. n. 151/2001 che prevede espressamente il diritto del lavoratore o della lavoratrice dipendente di astenersi dal lavoro per il primo anno di vita del bambino, pur godendo di una copertura retributiva pari al 100% dello stipendio, per un'ora al giorno qualora l'orario giornaliero sia inferiore alle sei ore, oppure per due riposi della durata di un'ora ciascuno, fruibili anche consecutivamente, nel caso in cui l'orario lavorativo giornaliero sia pari o superiore alle sei ore.

È da tempo pacificamente stabilito che i riposi giornalieri possano essere fruiti dal padre lavoratore dipendente - sia da datore di lavoro pubblico che privato - in un ampio novero di ipotesi e, più precisamente: qualora il figlio sia affidato esclusivamente al padre; oppure in caso di morte o grave infermità della madre, o ancora la madre sia una lavoratrice autonoma, o una libera professionista, oppure se pur essendo una lavoratrice subordinata non se ne avvalga - o non ne abbia facoltà in quanto appartenente a categorie professionali per cui tale istituto non sia riconosciuto, quali le lavoratrici domestiche, o a domicilio.

Al contrario, solo dopo un lungo percorso giurisprudenziale, è stato riconosciuto il diritto del padre lavoratore di fruire di tali riposi anche nel caso in cui la madre del bambino sia una casalinga: dapprima, infatti era stata categoricamente esclusa tale possibilità^[7], ritenendosi, in ossequio ad una logica tradizionalista, che non potesse sussistere alcuna necessità del bambino a cui la stessa non potesse sopperire personalmente.

Il merito di aver abbandonato questa impostazione alquanto retrograda va innanzitutto attribuito alla decisione n. 4293 del 9 settembre 2008 del Consiglio di Stato - che ha trovato un'ulteriore e più recente conferma nella sentenza del medesimo organo giurisdizionale n. 4618 del 10 settembre 2014 - ove, tenuto conto che un



sempre maggior numero di pronunce giurisprudenziali qualificano la casalinga come lavoratrice a tutti gli effetti^[8] e che l'istituto dei riposi giornalieri è stato introdotto proprio per offrire un maggiore sostegno al nucleo familiare in quel momento delicato che è la nascita di un bambino, si ammetteva che, anche se la madre del bambino fosse stata una casalinga, il padre lavoratore avrebbe potuto ugualmente fruire dei riposi giornalieri nel caso in cui la stessa fosse stata impegnata in attività che potessero distoglierla dall'assolvimento di tale compito.

Nell'immediatezza, questo indirizzo giurisprudenziale fu recepito dall'Inps, nella circolare n. 112 del 15/10/2009, in senso restrittivo, ammettendosi tale eventualità solo nel caso in cui la madre casalinga fosse stata *"... impegnata in altre attività (ad esempio accertamenti sanitari, partecipazioni a concorsi, cure mediche e simili)"* da documentare dettagliatamente al datore di lavoro; ben presto, tuttavia, già nella lettera circolare C/2009 - prot. 15/V/0019605/14.01.05.02 del 16/11/2009, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha chiarito che l'introduzione di tali condizioni limitative, per di più di origine meramente interpretativo anziché normativo, non era ammissibile, in quanto non essendone destinatarie anche le lavoratrici dipendenti o autonome, avrebbe dato luogo ad una violazione del principio di uguaglianza tra madri lavoratrici.

Un ultimo istituto introdotto dal legislatore nell'ottica di promuovere il principio del *favor* del ruolo genitoriale e, quindi, anche quello del padre lavoratore, è, infine, quello sancito dall'art. 47 del D.Lgs. n. 151/2001 che riconosce il diritto di

entrambi i genitori, alternativamente, di astenersi dal lavoro durante la malattia del figlio di età non superiore a tre anni, e per un massimo di 5 giorni, computati per anno di vita, se il bambino abbia un'età compresa tra i 3 e gli 8 anni.

Occorre precisare che il lavoratore, padre o madre - che gode delle possibilità di fruire di questi "permessi" anche se l'altro genitore non ne abbia diritto - dovrà giustificare l'assenza dal lavoro al datore di lavoro, documentando l'evento patologico in virtù di un certificato medico rilasciato da uno specialista del SSN o da un medico convenzionato, corredato, per il principio dell'alternatività, da una dichiarazione dell'altro genitore attestante che non ha inteso fruire di questo stesso istituto per il medesimo evento.

Sarà, invece, consentito ad entrambi i genitori assentarsi congiuntamente dal lavoro giustificando l'astensione sulla base di istituti giuridici diversi, ad esempio l'uno per malattia del bambino, l'altro per congedo parentale; oppure nel caso di gemelli per eventi patologici riconducibili a figli diversi.

Proprio in quanto la finalità perseguita è quella di mero accadimento della prole, l'assenza dei genitori dal lavoro, sia pure alternativamente, sarà consentita senza limiti di tempo fino ai tre anni di vita del bambino, non dovendosi ricondurre la nozione di malattia del bambino a quella di uso comune, ma ricomprendendo anche la fase della convalescenza; non è, inoltre, ammessa la sottoposizione del minore a visita fiscale o ad altre forme di controllo della malattia, tuttavia, salvo il caso di disposizioni contrattuali più favorevoli, è prevista una copertura meramente contributiva di tipo figurativo e non anche retributiva.



In conclusione, dando uno sguardo di insieme agli istituti giuridici introdotti nel corso degli anni nel nostro ordinamento giuridico a tutela della figura del padre lavoratore, è innegabile la profonda trasformazione fin qui determinatasi nella società italiana, tuttavia, ancora molta strada deve essere percorsa per garantire pari dignità al ruolo di padre rispetto a quello della madre; difatti, seppur profondamente diversi, entrambi sono ugualmente determinanti per la crescita di un bambino; del resto come affermava in uno dei suoi aforismi Ernest Hemingway: *“Essere un padre di successo è un ruolo unico: quando hai un figlio non seguirlo solo per i primi due anni”*. ■

Note

[1] Le finalità espressamente perseguite dal legislatore sono quelle di promuovere una *“cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia e favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”*.

[2] Si vedano i commi 1 e 2 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, ora fedelmente recepiti dall'art. 28 del Testo Unico in materia di maternità e paternità.

[3] A decorrere dagli eventi parto, adozioni e affidamenti avvenuti dal 1° gennaio 2013.

[4] Tuttavia, a differenza del congedo di maternità obbligatorio della lavoratrice madre, in caso di parto plurimo i giorni di congedo obbligatorio riconosciuti al padre lavoratore non sono moltiplicati.

[5] L'indennità giornaliera viene anticipata dal datore di lavoro, ma è a carico dell'Inps, si veda in tal senso la circolare dell'Inps n.40 del 23 Marzo 2013.

[6] Così è stato stabilito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica - con [nota n. 8629 del 20 febbraio 2013](#).

[7] Nelle circolari dell'Inps n.109/2000; n. 8/2003 e 95 bis/2006 era stato più volte ribadito che l'espressione madre lavoratrice *“non dipendente”* di cui all'art. 40 del D.lgs. n. 151/2001 dovesse essere interpretata nel senso di *“lavoratrice autonoma avente diritto ad un trattamento economico di maternità a carico dell'Istituto o di altro Ente previdenziale”*.

[8] Si veda, tra le altre, la sentenza n. 20324 del 20.10.2005 della III Sez. della Corte di Cassazione.

[*] L'Avv. Serena Papadia è funzionario ispettivo del Ministero del Lavoro in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono esclusive del pensiero dell'autore e non impegnano, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.

L'indennità di maternità per le libere professioniste: sviluppi e criticità

di Isabella Spanò [*]

Molte oggi sono le donne che si dedicano all'attività libero-professionale, sentendo di possedere specifici talenti e volendo in forza di ciò mettersi al servizio del bene comune. Non per questo, peraltro, esse ritengono di dover rinunciare alla maternità, tanto più dal momento che la libertà che connota l'impegno di una professionista può consentire la massima flessibilità delle varie occupazioni quotidiane.

Ciononostante, il cammino delle tutele per tale categoria di lavoratrici madri è stato alquanto accidentato, in particolare con riguardo alla possibilità di fruizione dell'indennità di maternità, già prevista dalla legge per le lavoratrici dipendenti.

Nel 1987, infatti, con la legge 29 dicembre 1987, n. 546, si è pervenuti - a partire dagli artt. 31 e 37 della Costituzione e passando per le leggi di tutela 26 agosto 1950, n. 860, e 30 dicembre 1971, n. 1204, sostitutiva della prima -, al riconoscimento dell'indennità in parola per le lavoratrici autonome, intendendosi però unicamente le coltivatrici dirette, le mezzadre e le colone, le artigiane e le esercenti attività commerciali.

Le libere professioniste sono state riconosciute, finalmente, come titolari pur esse del diritto all'indennità soltanto nel 1990, con la legge n. 379, che disponeva la corresponsione di questa ad ogni iscritta ad una cassa di previdenza e assistenza per i liberi professionisti - di cui alla tabella allegata "A" - per i cinque mesi "canonici" comprensivi della data del parto costituenti per le lavoratrici dipendenti il periodo minimo di astensione obbligatoria dal lavoro.

Il d.lgs. n. 151 del 26 marzo 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità) è poi intervenuto recependo tra le altre anche la legge appena menzionata, al Capo XII - Libere professioniste -, artt. 70, 71, 72 e 73. In base al decreto (art. 70, comma 3), l'indennità non può essere inferiore a cinque mensilità di retribuzione calcolata nella misura pari all'80% del salario minimo giornaliero a fini contributivi, ai sensi dell'art. 1 del d.l. 402/81, riferito alla qualifica d'impiegato, né superiore a cinque volte tale importo minimo, ferma restando la potestà di ogni singola cassa di stabilire, con delibera del consiglio d'amministrazione, soggetta ad approvazione del Ministero del Lavoro, un importo massimo più elevato. Il Testo Unico contiene inoltre nell'allegata tabella "D" il già citato elenco delle casse di previdenza ed assistenza, ma ampliato con quelle costituite dopo la legge 335/95, alle quali le professioniste devono risultare iscritte per fruire dell'indennità (ai sensi degli artt. 78 e 83 T. U. gli oneri delle indennità sono coperti con i contributi annui versati dagli iscritti alle casse ed anche con un contributo statale).

In seguito, con la legge 15 ottobre 2003, n. 289, che ha modificato il comma 2 dell'art. 70 del Testo Unico, è stato variato sotto un duplice profilo il criterio di calcolo dell'importo dell'indennità di maternità. Il comma, infatti, ora recita: «L'indennità [...] viene corrisposta in misura pari all'80 per cento di cinque dodicesimi del solo reddito professionale percepito e denunciato ai fini fiscali come reddito da lavoro autonomo dalla libera professionista nel secondo anno precedente a quello dell'evento [il parto, ndr]», mentre prima era formulato nel modo seguente: «L'indennità [...] viene corrisposta in misura pari all'80 per cento di cinque dodicesimi del reddito percepito e denunciato ai fini fiscali dalla libera professionista nel secondo anno precedente a quello della domanda».

Perché il legislatore ha operato queste modifiche? Il primo motivo è che si è inteso impedire che rientrassero nella base di calcolo redditi diversi da quelli denunciati al fisco come redditi da lavoro autonomo professionale. Inoltre, il *dies a quo* per l'individuazione del periodo utile al calcolo reddituale è stato rideterminato nella data del parto invece che nella data di presentazione della domanda al fine di evitare la variabilità, seppure limitata, del periodo stesso. In sostanza, si è voluta evitare la possibilità d'indennità esorbitanti, e magari in qualche modo "pilotate" nel loro ammontare, il che, tra l'altro, non avrebbe risposto alla ratio assistenziale di tale beneficio economico.

Il problema della formulazione dell'art. 70 ante l. 289/2003 è bene evidenziato dalla sentenza rilasciata dalla Cassazione il 28/10/2010, n. 22023, in cui è stata riconosciuta un'indennità di maternità di più di 855.000 euro ad una professionista che aveva fatto domanda alla cassa forense nel 2001, avendo denunciato al fisco nel 1999 un reddito di quasi cinque miliardi di lire. La cassa aveva corrisposto all'avvocato circa 23.500 euro, utilizzando un criterio di computo assai restrittivo, ma la Suprema Corte ha così concluso (tenendo presente l'irretroattività dell'efficacia delle modifiche all'art. 70 ammessa



in Cass. 17/12/2007, n. 26568): «Il testo della norma applicabile al caso in esame *ratione temporis* è infatti chiaro e inequivoco: il riferimento al reddito percepito e denunciato a fini IRPEF (quindi a qualunque reddito e non solo a quello strettamente professionale [...]) nonché l'assenza di qualunque ulteriore limitazione (oltre l'abbattimento del 20% del reddito di riferimento) non lascia adito ad alcun dubbio al riguardo», tanto più che il legislatore «è libero di modulare diversamente nel tempo e a seconda delle categorie di lavoratrici madri il livello di tutela della maternità con misure di sostegno legate a fattori di variabilità incidenti ora sulla salvaguardia dei livelli di reddito delle fruitrici dell'indennità, ora ad esigenze di bilancio, tenuto conto dell'incidenza quantitativa delle erogazioni, che, per quanto riguarda la professione legale, è mutata rispetto ai primi anni di applicazione della legge». Al riguardo, chi scrive si permette qualche perplessità in ordine alle possibili sperequazioni tra lavoratrici ed alla conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione, anche alla luce di quanto si esporrà *infra*.

A *latere* risulta interessante Cass. 09/09/2008, n. 23090: «va preso in esame soltanto il reddito professionale "percepito e denunciato a fini fiscali" nel secondo anno precedente a quello della domanda, corrispondente all'utile derivato dall'esercizio dell'attività professionale, e non i soli compensi percepiti, dovendosi ritenere una diversa interpretazione, oltre che in contrasto con il chiaro tenore letterale della norma, illogica, atteso che, ove le spese fossero superiori ai compensi, non vi sarebbe reddito da assoggettare a imposta».

Vi sono peraltro situazioni particolari che rendono complesso il tema del diritto all'indennità di maternità da parte delle donne che hanno intrapreso un'attività professionale. Che dire, ad esempio, del caso in cui la professionista, almeno per una parte del periodo potenzialmente coperto dall'indennità, non risulti iscritta a nessuna cassa previdenziale? La Suprema Corte, con sentenza 14814/2001, ha opinato che l'indennità possa essere frazionata e così ridotta in ragione dei mesi effettivi di copertura contributiva - principio espresso in altre occasioni anche rispetto alla circostanza che il periodo di copertura sia in parte precedente al vigore della legge 379/1990 (cfr. Cass. 612/1999 e Cass. 7857/2003, dove tra l'altro si precisa che la tutela non è indirizzata all'evento "parto", ma alla maternità e al puerperio).

Piuttosto controverso, poi, appare il tema del cumulo delle indennità di maternità provenienti da diverse fonti: si noti che l'art. 71 Testo Unico dispone che la domanda d'indennità sia corredata da dichiarazione attestante l'inesistenza del diritto all'indennità ad altro titolo. La Suprema Corte, con sent. n. 15072 del 17 giugno 2013, ha negato del tutto la corresponsione dell'indennità da parte della cassa forense ad un avvocato che - diversamente dalla collega di cui alla citata sentenza 28/10/2010, n. 22023 - essendo anche insegnante *part-time* di ruolo aveva già rivolto la richiesta d'indennità all'INPDAP, a nulla rilevando, ormai, i versamenti effettuati alla cassa medesima. La Corte ha infatti avuto modo di specificare che la formulazione letterale dell'art. 71, d.lgs. 151/2001, «non consente alla Cassa di erogare il trattamento di maternità allorché la lavoratrice abbia già goduto per lo stesso titolo di un trattamento a carico di altro ente previdenziale come nel caso di specie avendo [...] già ottenuto la provvidenza in parola dall'INPDAP in virtù di un rapporto di lavoro part-time nel comparto scuola».

Richiamandosi alla sentenza 3/1998 della Consulta, la Cassazione ha fatto capire che il "tenore di vita" non risulterebbe penalizzato poiché tale concetto «non è sovrapponibile a quello di livello retributivo goduto in senso stretto, essendo valutabile nel suo complesso e tenuto conto di plurimi criteri di giudizio»; aggiungendo inoltre che «non è neppure automaticamente estensibile una giurisprudenza formatasi in gran parte in ordine alle prestazioni di maternità godute in relazione ad una singola professione o ad un singolo rapporto di lavoro autonomo o subordinato al caso in esame [...]».

Resa quest'ultima sentenza, a breve distanza di tempo, in ragione, comunque, di premesse in parte differenti il Ministero del Lavoro è pervenuto a conclusioni dissimili, nella risposta ad interpello n. 22 del 4 luglio 2013. La circostanza esaminata riguardava una psicologa iscritta all'ENPAP, ma che svolgeva pure attività part-time in convenzione col Servizio Sanitario Nazionale. Dal momento che, *in primis*, il regolamento dell'ente in parola per la corresponsione dell'indennità di maternità specifica che «ove si svolga un lavoro part-time, l'Ente integra la prestazione percepita [...] sino alla concorrenza della misura minima prevista dall'ENPAP stesso», il Ministero ha dedotto che il principio d'incumulabilità si applichi per il periodo di quattordici settimane già coperte dall'INPS in forza di specifico accordo collettivo nazionale, ma non in relazione al restante periodo di maternità obbligatoria, che quindi deve essere coperto dall'ENPAP.

La sintesi delle questioni connesse all'erogazione dell'indennità di maternità alle libere professioniste, peraltro, non può dirsi esaurita in queste poche righe, e pertanto in un prossimo articolo si farà cenno ad altri risvolti dell'argomento. ■



[*] Dottore di ricerca in "Relazioni di lavoro internazionali e comparate" - Vincitrice 2009 del "Premio Massimo D'Antona" - Ispettore del Lavoro in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Parma. Questo articolo è frutto esclusivo del proprio libero pensiero, espresso nel rispetto della normativa vigente e delle indicazioni fornite dal Ministero del lavoro e, comunque, non comporta impegni per l'Amministrazione stessa.

Massimo D'Antona e la Sua riforma della Pubblica Amministrazione

di Dario Messineo [*]

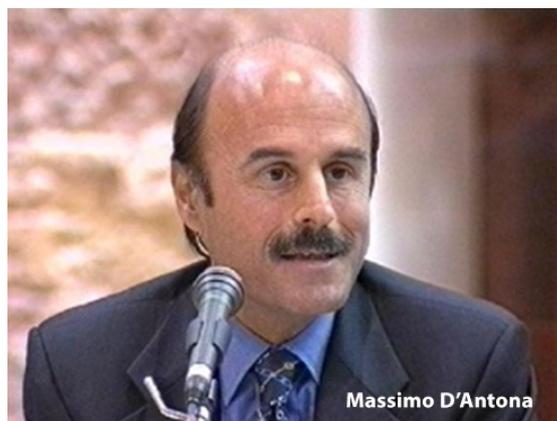
[1. Prefazione](#); [2. La riforma della pubblica amministrazione: dalla legge al contratto](#); [3. La giurisdizione del giudice del lavoro](#); [4. Il contratto collettivo nel pubblico impiego](#); [5. Punti critici nel rapporto tra pubblico e privato](#); [6. Il ruolo della dirigenza](#); [7. La riforma dello sciopero nei servizi pubblici essenziali](#); [8. Conclusioni](#).

6. Il ruolo della dirigenza

La riforma della dirigenza pubblica sicuramente costituisce il nodo principale delle innovazioni del pubblico impiego e su questa si sofferma D'Antona in maniera completa e con una competenza che è degna di un esperto di tematiche giuspubblicistiche che tutt'oggi rimangono attuali e soprattutto lasciate irrisolte anche dalla recente riforma dettata dalla l. 15/2009. D'Antona, difatti, individua come punti di maggiore rilevanza la distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, assegnazione delle risorse, finanziarie ed umane, necessarie ai compiti istituzionali, meccanismi di controllo della gestione, strumenti di valutazione dei risultati.

Questi punti, purtroppo, non sono stati perseguiti sino in fondo, vuoi per la scarsa comprensione delle problematiche del pubblico impiego da parte della politica, vuoi per l'esiguità delle risorse finanziarie che i governi hanno voluto investire, non riuscendo a colpire gli effettivi sprechi pubblici per l'inestricabile intreccio di interessi politici ed economici convergenti.

Ebbene, a D'Antona non sfugge, innanzitutto, la necessità di contrattualizzare la dirigenza in modo da spezzare il patto tra "fedeltà ed immunità" che porta alla sostanziale inamovibilità dei dirigenti, anche di quelli incapaci ed improduttivi^[1], ma ritiene che l'alta dirigenza debba sottostare a questo processo di privatizzazione pur non invadendo quello statuto di doveri e di garanzie che da un lato garantiscono che l'alto dirigente impersoni direttamente lo Stato e dall'altro che sia circondato da adeguate garanzie rispetto al potere politico con il quale è direttamente a contatto^[2].



D'Antona avvertiva lo "spoil system", introdotto solo successivamente con la legge 145/2002, come rottura con la tradizione dell'alta dirigenza come corpo permanente^[3], ma in ogni caso riteneva che non vi fosse un'illimitata fungibilità tra dirigente privato e dirigente pubblico. Da approfondito studioso e mostrando di comprendere le dinamiche del pubblico impiego meglio di chi sbandiera competenze senza averne alcuna, avvertiva la necessità della specifica professionalità del dirigente della p.a., quando quest'ultimo adotta provvedimenti, usa risorse pubbliche, vincolate ad obiettivi, si misura con i diritti dei cittadini, ed impersona lo Stato e più in generale il pubblico potere in azione. Questo dirigente non è solo un *manager*, ma è anche, nell'accezione migliore del termine, un pubblico funzionario, portatore di una professionalità che non sia legalista, cioè attento agli aspetti formali e non a quelli pratici, ma che

sicuramente includerà un'adeguata consapevolezza dell'ambiente normativo nel quale le attività che comportano l'esercizio di poteri pubblici o la spesa di risorse pubbliche si collocano in termini di controlli e di conseguenti responsabilità.

Ebbene il dirigente pubblico non nasce dal nulla, ma deve avere conoscenza appropriata ed approfondita del lavoro che svolge. Anche se D'Antona non lo dice espressamente, questa conoscenza non può che nascere dall'effettuazione di un "periodo di gavetta", e da un'apertura a **concorsi pubblici** che siano svolti per **titoli ed esami**, e che verifichino la



professionalità e la competenza, nonché la provata esperienza dei funzionari pubblici e che possano mirare alla verifica delle capacità manageriale protese alle necessità e ai bisogni del pubblico impiego. Ma D'Antona poiché conosceva le peculiarità all'interno della pubblica amministrazione, distingueva tra dirigenti, che definiva "corpi tecnici", che non sono manager che ottimizzano le risorse, per il conseguimento degli obiettivi generali, ma che sono portatori di una specifica professionalità che assumono il coordinamento di attività tecniche delle quali possiedono uno specifico sapere, dai dirigenti pubblici, invece, fungibili con il settore privato. Quella dei "corpi tecnici" di estrazione pubblica che sono messi a capo di strutture tecniche o di progetti o di servizi di alto contenuto professionale, riprende la tradizione francese, secondo D'Antona e dovrebbe essere promossa nelle pubbliche amministrazioni, ove è carente, per spinte corporative e subalterne alla dirigenza amministrativa. Anche qui lo studioso, colpiva nel segno, avvertendo fortemente la necessità di strutture che approfondissero questioni tecniche all'interno dei singoli ministeri per acquisire professionalità specifiche in tema di contenziosi giudiziari o in tema di competenze ingegneristiche o professionali.

Nell'ambito di questo studio approfondito, D'Antona distingueva dalle sopra indicate categorie i dirigenti che operano nel settore pubblico perfettamente fungibili con il settore privato perché la professionalità richiesta è sostanzialmente la stessa. Questa fenomenologia si riscontra normalmente nei settori della pubblica amministrazione a vocazione economico-produttiva che erogano servizi, come le aziende sanitarie locali, o le aziende di monopolio. Ciò in quanto un ospedale può essere pubblico o privato e il manager dell'ospedale può essere come formazione pubblico o privato, a parte qualche competenza specifica in materia di legislazione o contrattazione collettiva applicabile.

L'altro argomento su cui D'Antona concentra la propria attenzione è la formazione di dirigenti.

La questione che avverte come fondamentale è che quella sulla dirigenza deve essere non oggetto ma soggetto promotore delle riforme del sistema amministrativo italiano^[4].

Egli punta il dito sulla dirigenza e sull'inesistenza di professionalità adeguate, non ritenendo il corpo dei dirigenti nelle condizioni migliori per accettare una cultura dell'innovazione per essere classe dirigente dell'innovazione, e ciò per ragioni diverse, non escluse quelle anagrafiche.

Il problema, dice D'Antona, attiene anche ai contenuti culturali ed avverte la necessità di una rottura rispetto alla tradizione che vuole la dirigenza amministrativa formata esclusivamente sulla cultura giuridica. Occorre, cioè, una cultura giuridica non solo fine a se stessa, ma mirata al perseguimento di missioni ed obiettivi, cioè che sappia intervenire sui processi utilizzando il diritto per produrre efficienza. Il tema è sempre quello delle risorse destinate ai processi formativi del settore pubblico, ma anche di individuare degli enti che evitino una sovrapposizione di ruoli ed il grande dispendio di energie tra Scuola superiore della pubblica amministrazione, Foromez, scuole speciali, iniziative regionali. D'Antona ritiene che manchi un quadro di riferimento chiaro, un'idea di sistema che comporti una centralizzazione della pianificazione qualitativa della formazione. Questa attività dovrebbe servire ad orientare la distribuzione delle risorse formative ed a pianificare la qualità della formazione. Ebbene, chi scrive, nel trovarsi d'accordo con l'impostazione descritta, aggiunge sommessamente che, una volta stabiliti degli standard sulla qualità formativa e i criteri metodologici generali per effettuare l'analisi dei bisogni, occorrerebbe istituire apposite scuole formative per singoli settori (ad es. Ministro del lavoro, della giustizia, dell'interno) o un'unica scuola che tenga conto delle singole specificità, in modo da essere in grado di fornire conoscenze e competenze approfondite da spendere utilmente nello svolgimento dei compiti professionali.



7. La riforma dello sciopero nei servizi pubblici essenziali

Massimo D'Antona è tra i fautori delle riforme della legge 146/1990 concentrata sul "come" dello sciopero (imponendo regole di preavviso, modalità e durata a tutela degli utenti) e non sui modi di prevenzione e/o di conciliazione dei conflitti che dello sciopero sono la causa.

Sulla l. 146/1990 così si esprimeva:

"Si dimostra scarsamente efficace di fronte ad una conflittualità anomala, slegata dai normali cicli dei rinnovi contrattuali e alimentata dalla frammentazione sindacale. La legge non impedisce prassi sleali e altamente vulneranti, come la revoca all'ultimo momento di scioperi proclamati per sfruttare l'effetto annuncio, né impedisce che l'astensione dal lavoro di gruppi ristretti di lavoratori produca effetti sproporzionati di alterazione del servizio pubblico. La legge non è munita di un apparato sanzionatorio equilibrato ed efficace, perché non sanziona i comportamenti sleali, o lesivi dei diritti degli utenti, delle imprese erogatrici del servizio pubblico, ma solo quelli dei sindacati e dei lavoratori; perché prevede sanzioni economiche alle quali sfuggono agevolmente i sindacati più piccoli e meno organizzati; e soprattutto perché ne affida

l'applicazione allo stesso datore di lavoro, che a distanza di molto tempo dai fatti può non avere convenienza a creare nuovi motivi di conflitto. Infine, la legge sovraespone il governo (il prefetto) che è l'unica autorità abilitata a disporre con ordinanza il differimento o il ridimensionamento dello sciopero, e che è pertanto obbligato ad intervenire per raffreddare qualsiasi conflitto che, indipendentemente dalla serietà delle motivazioni e dal seguito effettivo tra i lavoratori, anche per il solo effetto annuncio, crei allarme nell'opinione pubblica".

I correttivi alla legge 146/1990, suggeriti da D'Antona, mirano a migliorare il funzionamento e colmare le lacune che non appaiono giustificate sul piano costituzionale. Le modifiche sono, infatti, circoscritte ai soli punti considerati critici tenendo in massima considerazione la valutazione delle parti sociali le indicazioni che, sulla base dell'esperienza, vengono dall'organismo garante dell'applicazione della legge 146/1990, gli orientamenti giurisprudenziali e le indicazioni della Corte costituzionale a colmare lacune della legge; le soluzioni tecniche sono volte a limitare l'incidenza di regole legali e incentivare le forme volontarie e consensuali di regolazione, utilizzando largamente, a questo scopo, quanto già concordato dalle parti sociali nel "Patto sulle regole nei trasporti".



Gli elementi principali della iniziativa legislativa sono:

1. sviluppo delle forme volontarie di prevenzione, raffreddamento e moderazione dei conflitti;
2. rafforzamento dei poteri di intervento attivo della Commissione di garanzia relativamente alla prevenzione dei conflitti e alla promozione di accordi sulle prestazioni indispensabili;
3. riequilibrio del sistema sanzionatorio e delle procedure di deliberazione e irrogazione delle sanzioni;
4. regolazione delle forme di astensione collettiva di lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, che non sono sciopero in senso tecnico e cionondimeno incidono sul funzionamento di importanti servizi di pubblica utilità (la Corte costituzionale ha più volte invitato il legislatore a colmare questa lacuna: sentenze n. 114 del 1994 e n. 171 del 1996 sull'astensione collettiva dalle udienze degli avvocati);
5. diritti degli utenti e delle loro associazioni e mezzi di tutela di interessi diffusi;
6. rivisitazione del potere di ordinanza del governo.

D'Antona ritiene indispensabile le riforme alla l. 146/1990 in quanto osserva che il nucleo forte del diritto del lavoro protegge i pochi, ed esclude i molti. Egli sostiene lucidamente e con convinzione che i pochi sono le generazioni mature e i gruppi già forti, mentre i molti sono le generazioni giovani, i lavoratori marginali, gli immigrati, i deboli. Ha difficoltà a dare senso e dignità alla vita di chi non è occupato nelle forme esclusive che il modello industriale ha tramandato (ed è questa la condizione che si avvia ad essere prevalente). Canalizzare enormi trasferimenti verso il mercato del lavoro non serve se le norme conoscono solo i bisogni del Cipputi industriale che, se si ammala o si infortuna o è disoccupato, ed è considerato dal sistema della protezione, in quanto abbia già un lavoro stabile^[5].

8. Conclusioni

Massimo D'Antona ha speso molte energie nell'arco della sua, purtroppo breve, vita, per provare a dimostrare che cambiare il pubblico impiego si poteva e si doveva non solo per ragioni strettamente funzionali ai principi di buon andamento ed efficienza, ma anche per ristabilire il giusto equilibrio tra rapporto di lavoro pubblico e privato. Questo intento, che "trasuda" da tutte le sue opere è servito per stabilire le regole fondamentali anche della pubblica amministrazione rinnovata attraverso un percorso di correzione e di analisi. Ogni strumento giuridico nuovo nelle sue mani veniva osservato ed illustrato con estrema semplicità e chiarezza attraverso ogni sua sfaccettatura ed in maniera tale che qualsiasi argomento complesso diventasse trasparente e comprensibile.

Il tema del lavoro privato nel pubblico impiego, il ricorso al giudice del lavoro, il riconoscimento di regole privatistiche ai rapporti di lavoro ha reso certamente il pubblico più flessibile e duttile, ma il tempo ha dimostrato che questo non basta. La modifica delle regole del pubblico è prima di tutto culturale e deve passare attraverso una serie di forche caudine che fanno tornare indietro le lancette dell'orologio, vuoi per carenza di risorse finanziarie, vuoi per cattiva utilizzazione del denaro pubblico (consulenze pubbliche utili solo per incensare, persone prive addirittura di titoli adeguati, permanenza di enti pubblici inutili e dannosi per la collettività, sacche di dipendenti pubblici che dovrebbero essere trasferiti presso altre pubbliche amministrazioni in quanto privi di alcuna funzione istituzionale).

Ma la responsabilità di questo spreco di denaro pubblico non è della contrattualizzazione del rapporto di lavoro, bensì della parte pubblica, che non ha saputo opportunamente utilizzare questo strumento in maniera adeguata e non ha saputo perseguire fino in fondo l'interesse pubblico. Questo ha determinato come conseguenza un livellamento delle professionalità pubbliche ed una scarso impulso innovativo.

La ricetta fornita dal d.lgs. 150/2009, pur prendendo atto di questo stato di cose, mostra la sua assoluta sfiducia nella capacità di innovarsi della pubblica amministrazione e trova nella legge l'unica strada per ristabilire un coerente assetto

degli interessi pubblici. In tal modo, però, si incrina il rapporto di equilibrio pubblico-privato e si determina un netto spostamento delle regole dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici (sanzioni disciplinari, rapporto legge-contratto ecc.) sul piano legislativo, con un antistorico ritorno al passato. Ma la responsabilità del parziale fallimento della contrattualizzazione forse non è da attribuirsi alla contrattualizzazione medesima, ma in larga parte al cattivo uso dei contratti che la parte pubblica ha fatto, rinunciando al perseguimento della efficacia e della efficienza, attraverso il duttile strumento contrattuale e arroccandosi su posizioni retrograde e conservatrici, senza adottare alcun disegno strategico di sviluppo e di autentico cambiamento e senza investire sulle professionalità interne.

Ad avviso di chi scrive il non aver agito in maniera adeguata sul "rubinetto" della formazione o avere abolito i concorsi per titoli ed esami dei dirigenti pubblici, impedendo in tal modo ai funzionari pubblici tecnicamente esperti e formati di accedere alle funzioni dirigenziali⁶, si deve considerare un errore strategico. Questa profonda ferita, che non è stata sanata con le riforme legislative che si sono succedute negli anni ha comportato un impoverimento delle capacità professionali e tecniche dei vertici dell'amministrazione pubblica, concedendo ampio spazio a consulenze esterne dispendiose e troppo spesso improduttive ed inutili.

Da questo punto di vista D'Antona ha il merito di aver compreso già dai primi momenti della riforma legislativa (d.lgs. 29/1993) i rischi che la contrattualizzazione poteva presentare e da questo deriva la sua ricerca di qualcosa di semplice ed innovativo che potesse portare ad una svolta della pubblica amministrazione. Per D'Antona modificare le norme che regolavano il rapporto di lavoro dei dipendenti era anche un modo per liberarli da una profonda mancanza di "missione" e quindi da una frustrazione, per renderli più creatori del proprio universo lavorativo, cittadini tra i cittadini, senza distinzione tra pubblico e privato. Il suo lavoro era improntato proprio a questa coerenza etica ed impegno grazie alla grande competenza professionale, unita ad un'estrema concretezza. La sua presenza al Ministero del lavoro in qualità di consigliere gli permise di intervenire costantemente, non solo sulla normativa, ma sul complesso di relazioni tra lavoratori e imprese, con ciò vincendo la sfida di rinnovamento e coraggio individuale, in difesa dei diritti di tutti i lavoratori. ■



I precedenti Capitoli sono stati pubblicati su LAVORO@CONFRONTO

n. 4 GIU-LUG 2014 ([1. Prefazione](#) ; [2. La riforma della pubblica amministrazione: dalla legge al contratto](#))

n. 5 AGO-SETT 2014 ([3. La giurisdizione del giudice del lavoro](#) ; [4. Il contratto collettivo nel pubblico impiego](#))

n. 6 AGO-SETT 2014 ([5. Punti critici nel rapporto tra pubblico e privato](#))

Note

^[1] Vedi sul punto, M. D'Antona, *Il ruolo della dirigenza nei processi di riforma*, in *Riforme dello Stato e riforme dell'amministrazione in Italia ed in Francia* (atti del seminario di studio organizzato dal centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche Vittorio Bachelet, Roma, 21 maggio 1997), Milano, Giuffrè, 1997, pp. 109-116.

^[2] Vedi sul punto sentenza della Corte Costituzionale n. 313/1996.

^[3] In questo senso più tardi la legge 145/2002 introducendo lo *spoils system* accede ad una diversa interpretazione della dirigenza pubblica. V. sul punto S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 1341 ss., che lamenta il sopravvento preso dalla politica sulla dirigenza, destinata ad una condizione precaria e ad abdicare al suo tradizionale ruolo di neutralità. G. Gardini, *Spoils system all'italiana: mito o realtà?*, in *Lav. nelle p.a.*, 2002, 958. Invoca, in merito, una correzione di rotta, mediante l'approdo ad uno schema fondato su un unico atto dal carattere privatistico-contrattuale, G. D'Alessio, *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, ivi, 2006, 562.

^[4] Sul punto, l'autore del presente scritto ritiene che nulla sia stato focalizzato dalla riforma legislativa (l. 15/2009) delegittimando ingiustamente tutti i dipendenti ed i funzionari pubblici (mutamento delle fasce di reperibilità, riduzione al 70 % delle risorse relative alla produttività), attribuendo ad essi gran parte tutte le colpe dell'inefficienza della pubblica amministrazione.

^[5] *Rivista Critica di Diritto del Lavoro*, I, Quaderni, 1996.

^[6] L'art. 28 del d.lgs. 165/2001 prevede soltanto l'accesso a dirigente di seconda fascia tramite concorso per soli esami senza la previsione espressa di valutazione dei titoli e della professionalità acquisita sul campo.

^[*] L'Avv. Dario Messineo è Dottore di ricerca in diritto del lavoro e previdenza sociale presso l'Università di Pavia, componente del Centro studi attività ispettiva presso la Direzione generale attività ispettiva del Ministero del lavoro, funzionario coordinatore amministrativo, responsabile del Servizio politiche del lavoro e U.O. affari legali e contenzioso e responsabile dell'U.O. conflitti di lavoro della Direzione provinciale del lavoro di Cuneo. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

Hanno collaborato a questo numero

- Federica Bortolazzi
- Armando Fiorito
- Marica Mercanti
- Dario Messineo
- Stefano Olivieri Pennesi
- Luigi Oppedisano
- Claudio Palmisciano
- Serena Papadia
- Massimo Peca
- Isabella Spanò
- Maurizio Tedeschi
- Antonio Ughettini

LAVORO@CONFRONTO

Via Quintino Sella, 23
00187 Roma

www.lavoro-confronto.it

LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonina.it

Numero 7 • Gennaio/Febbraio 2015

Rivista bimestrale on line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)

Registrazione Tribunale di Udine N. 4/2014 - In data 27 febbraio 2014

Direttore Editoriale

Claudio PALMISCIANO

Direttore Responsabile

Renato NIBBIO

Capi Redattori

Palmina D'ONOFRIO, Annunziata ELIA

Redazione

Michele CAVALIERE, Fabrizio DI LALLA, Roberto LEARDI, Dario MESSINEO, Claudio PALMISCIANO, Stefano OLIVIERI PENNESI, Elena RENDINA

La Rivista LAVORO@CONFRONTO è realizzata unicamente su supporto informatico e diffusa per via telematica ovvero on-line; la Fondazione Prof. Massimo D'Antona ONLUS (Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale), in qualità di Editore, non ha fatto domanda di provvidenze, contributi o agevolazioni pubbliche e non consegue ricavi dall'attività editoriale. Gli articoli, approfondimenti e contributi presenti su questa Rivista sono stati ceduti gratuitamente dai rispettivi Autori per la sola pubblicazione su LAVORO@CONFRONTO; ciascun Autore è, pertanto, l'unico titolare di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi. È vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualsiasi forma, di quanto pubblicato nella presente Rivista in difetto di autorizzazione scritta dell'Autore. ■