



Relazioni industriali, rappresentatività, partecipazione

di Marco Biagiotti

Ci voleva forse l'eco del terremoto francese, quel dust bowl sociale scatenato da un progetto governativo di riforma del diritto del lavoro (c.d. "Loi travail"), per indurci a prestare un po' di attenzione anche a qualche bradisismo di casa nostra: tanto più potente e gravido di consequenzialità sul piano culturale, sociale ed economico, quanto meno euristicamente riconoscibile dalle onde sussultorie di piazze in fiamme o servizi pubblici paralizzati a tempo indeterminato.

Il confronto con le esperienze degli altri è sempre utile, perché aiuta a mettere meglio a fuoco gli avvenimenti, gli scenari e le trasformazioni che abbiamo sotto gli occhi tutti i giorni e dei quali a volte, forse per la mancanza di un sistema di indagine e di monitoraggio adeguato, si stenta a percepire la dimensione e la portata. Come è stato sottolineato da autorevoli osservatori, il progetto francese muove da presupposti che affondano le radici in un contesto di regolazione normativa molto diverso da quello italiano.

[CONTINUA A PAG 2]

Contratti di lavoro: 10 milioni in attesa

di Claudio Palmisciano

Sono oramai più di 10 milioni i lavoratori dipendenti che in Italia attendono il rinnovo del proprio contratto collettivo nazionale di lavoro. È quanto emerso da uno studio che la UIL Nazionale ha effettuato incrociando i dati relativi alla applicazione dei CCNL ai fini contributivi nonché quelli provenienti dalle strutture interne di organizzazione. Il quadro che emerge è davvero preoccupante soprattutto considerato il fatto che, in questo momento ancora troppo difficile per il Paese, i rinnovi dei contratti di lavoro potrebbero rappresentare il vero combustibile per il motore della nostra economia nazionale

[CONTINUA A PAG 5]

Il voucher della discordia

di Stefano Olivieri Pennesi

Partendo dal riferimento legislativo relativo alla "regolamentazione" dell'utilizzo dei cosiddetti voucher, ovvero "prestazioni occasionali di tipo accessorio", di cui appunto alla legge n. 92/2012, vediamo il concreto campo di applicazione.

Stiamo parlando, quindi, di prestazioni di lavoro "accessorio" ossia, da intendersi, quelle attività lavorative, di natura meramente occasionale, che non danno luogo, (riferendosi al totale di committenti) a compensi superiori ad un importo netto di € 7.000, percepiti nel corso di un anno solare (precedentemente il limite era fissato in € 5.000). Tale limite economico si...

[CONTINUA A PAG 6]

SOMMARIO:

Relazioni industriali, rappresentatività, partecipazione
Marco Biagiotti [Pag. 2]

Contratti di lavoro: 10 milioni in attesa
Claudio Palmisciano [Pag. 5]

Il voucher della discordia
Stefano Olivieri Pennesi [Pag. 6]

Lavoro accessorio
CLAP [Pag. 11]

Loi travail, i cardini della riforma del mercato del lavoro francese
Gianluca Meloni [Pag. 12]

"Mobbing": manca ancora una norma nazionale, le Regioni provvedono
Sara Vizin [Pag. 14]

Conciliazione Monocratica ed esecutività del verbale di conciliazione
Annalisa Brescia [Pag. 16]

Le nuove collaborazioni eterorganizzate
Piero Cascioli [Pag. 20]

La tutela infortunistica nello sport (3)
Alberto Del Prete [Pag. 22]

Il regime dell'appalto e la tutela del lavoratore alla luce delle recenti riforme
Adele Martorello [Pag. 25]

Il distacco di lavoratori
Samantha Minutolo [Pag. 29]

L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione - Seconda Parte
Paola di Paolo [Pag. 33]

Effemeridi: pillole di satira e costume
Fadila [Pag. 36]

Hanno collaborato a questo numero [Pag. 37]

Relazioni industriali, rappresentatività, partecipazione

Elementi per la mappatura di una *terra (ancora troppo) incognita* di Marco Biagiotti [*]

Ci voleva forse l'eco del terremoto francese, quel *dust bowl* sociale scatenato da un progetto governativo di riforma del diritto del lavoro (c.d. "*Loi travail*")^[1], per indurci a prestare un po' di attenzione anche a qualche bradisismo di casa nostra: tanto più potente e gravido di consequenzialità sul piano culturale, sociale ed economico, quanto meno euristicamente riconoscibile dalle onde sussultorie di piazze in fiamme o servizi pubblici paralizzati a tempo indeterminato.

Il confronto con le esperienze degli altri è sempre utile, perché aiuta a mettere meglio a fuoco gli avvenimenti, gli scenari e le trasformazioni che abbiamo sotto gli occhi tutti i giorni e dei quali a volte, forse per la mancanza di un sistema di indagine e di monitoraggio adeguato, si stenta a percepire la dimensione e la portata. Come è stato sottolineato da autorevoli osservatori, il progetto francese muove da presupposti che affondano le radici in un contesto di regolazione normativa molto diverso da quello italiano. Ogni paragone diretto con il nostro *Jobs Act* appare pertanto improprio, se non addirittura fuorviante, ai fini di una comprensione delle logiche di politica del lavoro che ne stanno alla base. Non è questa la sede per entrare nel merito della riforma d'Oltralpe, dei suoi obiettivi e delle sue (in alcuni casi evidenti) criticità, stante anche l'incertezza politica che pesa sul suo destino. Colpisce però come tutto l'impianto riformatore sia pervaso dal tentativo di enfatizzare il ruolo e la funzione della contrattazione di prossimità quale strumento di liberalizzazione delle regole sul lavoro, nell'ambito di una cornice normativa consapevolmente ridefinita con generosi margini di flessibilità proprio per consentirne l'adattamento alle molteplici esigenze delle singole realtà produttive. Questo poderoso sforzo di delega di potestà organizzativa delle condizioni di lavoro nelle imprese (con conseguente mobilitazione dei confini di un diritto del lavoro sempre più liquido) al livello più decentrato del sistema di relazioni industriali si traduce, nei fatti, in una esaltazione della dimensione aziendale quale unico laboratorio deputato a progettare e realizzare l'adattabilità necessaria a competere sul piano produttivo in uno scenario di globalizzazione ormai dominante e irreversibile. E nel quale, a voler cercare l'*esprit de loi*, la rimozione del tabù di una possibile condivisione sociale dei rischi d'impresa - implicita nella variabilità congiunturale delle condizioni dei lavoratori in termini di diritti, tutele individuali e qualità della vita - è controbilanciata dalla possibilità di utilizzare gli spazi di autonomia che la stessa legge ora vorrebbe concedere agli accordi aziendali rispetto a 'vincoli' e a paletti troppo omologanti fissati dai contratti collettivi nazionali.

Comunque vada a finire il progetto francese - concepito, vale la pena di ripeterlo, in riferimento a modelli giuslavoristici, relazionali e di struttura del sistema produttivo profondamente diversi da quelli italiani - bisogna essere grati al governo e alle opposizioni di quel Paese per averci se non altro indotto ad aprire una riflessione seria anche sulla nostra realtà domestica e sul percorso lungo il quale il sistema italiano delle relazioni industriali sembra essersi avviato da qualche anno a questa parte. Complici anche la perdurante crisi e la notevole frammentazione (con forti divaricazioni territoriali) del nostro tessuto produttivo, la contrattazione collettiva in Italia sta cambiando fisionomia a velocità impressionante, come forse mai era stato dato di vedere in oltre un secolo di storia economica nazionale. Tre sono i fenomeni rilevanti in atto a cui occorre prestare la massima attenzione: la dispersione della rappresentatività, sia a livello di organizzazioni datoriali che sindacali; la crescita di importanza del livello decentrato della contrattazione; la sempre più netta divaricazione fra lavoro pubblico e lavoro privato. In tutti e tre i casi, peraltro, lo spessore della nostra percezione risente della mancanza di un sistema strutturato e istituzionale di rilevazione continua, analisi e interpretazione dei dati, attraverso il quale sia possibile mettere a fuoco in termini oggettivi (si sarebbe tentati di dire: scientifici) una realtà *in progress* la cui cognizione è affidata, allo stato attuale, ai pamphlet estemporanei di qualche pur rispettabile centro studi o ai bollettini - per lo più ad uso e consumo dei flash delle agenzie di stampa - diramati dai vari istituti pubblici e privati di rilevazione statistica. Ma senza un'adeguata conoscenza dei fenomeni nessun serio intervento di *policy* contrattuale, per quante risorse pubbliche si sforzi di mettere in campo (e in Italia di risorse pubbliche in tal senso se ne stanno investendo tante!), può sperare di ottenere risultati significativi in termini di crescita della produttività, dei livelli occupazionali, della qualità dei servizi e della democrazia economica.

Cominciamo dal problema delle rappresentanze. Se scorriamo i dati ufficiali sulla contrattazione collettiva nazionale disponibili (liberamente e gratuitamente) sul sito istituzionale del CNEL, l'ente pubblico deputato per legge alla tenuta dell'Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, possiamo notare come negli ultimi anni si sia verificato un significativo incremento del numero degli accordi nazionali ivi depositati, ovviamente - stante il blocco della contrattazione nazionale nel settore pubblico - quasi tutti provenienti dai vari comparti del lavoro privato. Fa una certa impressione constatare come, considerando i soli CCNL classificati come



“vigenti” (perché da poco rinnovati, oppure perché in attesa di rinnovo e quindi, di fatto, ancora in vigore), si sia passati dai 580 accordi nazionali censiti nel giugno 2013 ai 780 del giugno 2016, indice di una progressiva frammentazione contrattuale che ha pochi riscontri in ambito europeo. Se poi andiamo a ‘incrociare’ questo dato con quelli che riguardano le delegazioni firmatarie degli accordi nazionali, ci accorgiamo che la maggior parte dei CCNL risulta essere stata sottoscritta da organizzazioni datoriali e sindacali diverse da quelle che, nella vulgata comune, vengono considerate come maggiormente rappresentative. Spesso si tratta di associazioni di recente costituzione, a volte risultanti da fusioni o scissioni di altre preesistenti, la cui rappresentatività in molti casi appare circoscritta al settore produttivo di specifica competenza. Non si tratta, beninteso, di un fenomeno nuovo nel variegato panorama delle relazioni industriali italiane: è nuova, però, l’estensione che esso sta assumendo e che, almeno per quanto concerne la disponibilità di adeguati strumenti di conoscenza e monitoraggio, appare oggi sostanzialmente collocato al di fuori di una effettiva possibilità di misurazione e di controllo.

A prescindere dalla soluzione (legislativa o contrattuale?) che si riuscirà a escogitare per sciogliere quella sorta di mistero eleusino che pare ormai diventata la procedura di accertamento della rappresentatività sindacale ai fini della validità dei contratti collettivi, non è necessario un particolare sforzo di fantasia per immaginare l’utilità, a bocce ferme, di una presenza istituzionale pubblica in grado di implementare e aggiornare un vero e proprio *warehouse* delle dinamiche della contrattazione collettiva, a partire dalla creazione di un’anagrafe unica dei contratti collettivi nazionali di lavoro e delle organizzazioni rappresentative (datoriali e sindacali) esistenti. Non è curioso che in un Paese come l’Italia, patria del diritto del lavoro, le cui università pubbliche e private pullulano di corsi d’esame e di specializzazione in diritto sindacale e delle relazioni industriali, terra di insigni giuslavoristi e fini contrattualisti con o senza stipendio da parlamentare, non si sia mai sentito il bisogno di dare vita a un sistema unico nazionale di classificazione dei contratti collettivi di lavoro in base al settore produttivo di appartenenza valido per tutti gli enti, le istituzioni nonché i soggetti pubblici e privati che a vario titolo si occupano della materia? Quanto meno, al fine di comprendere esattamente chi firma che cosa e dove, in rappresentanza di quali tipologie di aziende o di lavoratori impegnati in quali specifiche attività di quali settori produttivi.

Il secondo aspetto riguarda la contrattazione di secondo livello. Che da almeno una quindicina di anni sia in atto, per volontà delle parti sociali, un progressivo spostamento del baricentro della contrattazione dal livello nazionale a quello decentrato, territoriale e aziendale è cosa nota, come testimonia la sequenza dei vari accordi interconfederali (al netto dei tormentati rapporti intercorsi fra i loro protagonisti) susseguitisi fino all’inizio del 2014. Il protocollo sul lavoro e la competitività del 2007^[2] ha consacrato l’era dei finanziamenti pubblici alla contrattazione decentrata, prevedendo la riforma (e l’ampliamento) del previgente regime di sgravi contributivi sul salario di produttività per le aziende e i lavoratori del settore privato, a cui poi si sono aggiunti, negli anni successivi, anche gli sgravi fiscali per le quote di salario accessorio erogate in funzione della crescita della produttività secondo criteri stabiliti negli accordi collettivi territoriali e aziendali. Però la svolta decisiva in tal senso – forse anche sull’onda di una cultura europea della prossimità sempre più percepita, a torto o a ragione, come vincente – è arrivata con le norme contenute nell’ultima legge di stabilità^[3], che hanno decretato la ripresa, dopo un anno di sospensione, degli incentivi fiscali alla produttività aziendale, ora estesa anche alle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili d’impresa. Senza volersi addentrare nei tecnicismi di un pacchetto normativo la cui reale efficacia attende di essere verificata a consuntivo, non si può fare a meno di osservare come, per effetto delle novità introdotte quest’anno (ma si dovrebbero considerare anche i numerosi rimandi alla contrattazione integrativa contenuti nel decreto legislativo n. 81/2015 sulla riforma delle tipologie contrattuali), le relazioni industriali a livello aziendale e territoriale si trovino ad essere investite da pesanti responsabilità rispetto a scelte di politica gestionale decisive per le sorti delle aziende, come quelle che riguardano l’innovazione dei processi produttivi, le forme di flessibilità e l’organizzazione della gestione del lavoro.

Non occorre grande abilità divinatoria per immaginare che solo attraverso un sistema attento di monitoraggio e analisi degli andamenti della contrattazione di secondo livello nei vari settori produttivi si potranno comprendere i reali risultati di tali innovazioni in termini di crescita della produttività e della competitività delle nostre imprese: problema che, peraltro, chiama in causa una criticità per così dire ‘storica’, legata alla verifica del concreto impatto sul sistema produttivo di incentivi i cui costi ricadono sull’intera collettività. L’esperienza maturata dal 2007 in avanti dimostra che non è sufficiente distribuire a pioggia risorse pubbliche alle aziende in crisi per accrescerne la competitività e la capacità di penetrazione nei mercati globalizzati. Oltre ai soldi, la mano pubblica deve probabilmente mettere in campo qualcos’altro. Una politica del lavoro (di ispirazione magari più renana che francese) che punti a valorizzare il livello negoziale decentrato come momento di reciproca assunzione di responsabilità tra azienda e lavoratori, vincolando *benefits* e quote di retribuzione al rispetto di parametri condivisi di flessibilità organizzativa, implica – ci si perdoni la franchezza – la capacità politica, sì, ma soprattutto tecnica, da parte dei *policy makers*, di tenere sotto controllo la situazione. Al di là (molto al di là) dell’ovvia creazione di un *big-data* informatizzato dei contratti che le aziende sono tenute obbligatoriamente a depositare presso le DTL, occorre una valutazione di impatto che aiuti a comprendere quello che effettivamente accade nelle realtà produttive dove il lavoro si riorganizza in funzione di un incremento della produttività da cui dovrebbe discendere un contributo decisivo alla crescita del PIL nazionale. Occorre analizzare le scelte di cui la contrattazione decentrata è chiamata a farsi carico nei territori e dentro imprese e capire se e da quali fattori (endogeni o esogeni, nazionali o locali, domestici o internazionali) esse siano influenzate e/o condizionate, ed eventualmente in quale misura. Occorre, *last but not least*, strutturare un processo di *counseling* istituzionale che sappia cogliere tutte le dinamiche della trasformazione complessa e, per molti aspetti, irreversibile a cui il nostro mercato del lavoro sta andando incontro sotto l’effetto di un alluvione di provvedimenti, spesso mal coordinati, che scaricano sul secondo livello di contrattazione una tensione senza precedenti. Chi



governa questo processo? Chi ne mette a sistema gli effetti? Chi possiede il *know-how* necessario (anche sul piano comparativo internazionale) per suggerire gli eventuali correttivi?

Terza e ultima questione: il divario pubblico-privato. Archiviata la fase storica della ricerca di una omologazione giuridica fra i due sistemi (e, con essa, almeno un paio di decenni di riforme lasciate a metà, compresa quella della contrattazione), stiamo oggi vivendo un periodo caratterizzato da una tendenza del lavoro pubblico a rinchiudersi nel suo universo di leggi speciali, sempre più pronò all'autogoverno di una casta inossidabile di sacerdoti del combinato disposto che lo tengono gelosamente segregato da quei processi virtuosi di innovazione organizzativa tipici dei settori più avanzati del mondo del lavoro privato. Di fronte a una pubblica amministrazione incapace di sburocratizzarsi perché schiacciata dal peso di un immobilismo culturale che si riflette in una gestione dissennata e latifondista del capitale umano disponibile, appare sconcertante la banalità del livello a cui ci tiene pervicacemente ancorati il dibattito nazionale sul licenziamento dei 'furbetti del cartellino'. Da qualche anno a questa parte, una vena di follia autolesionistica sembra aver pervaso le politiche del lavoro pubblico, ormai tutte incentrate sulla guerra di religione fra legulei rispetto all'applicazione o meno del *Jobs Act* agli statali, quando i livelli occupazionali del settore pubblico sono crollati di 500.000 unità tra il 2006 e il 2015 e l'età media dei 'superstiti' supera ampiamente i 53 anni: la più alta d'Europa, *ça van sans dire*. E quando su qualche giornale si legge che negli uffici giudiziari di Vicenza si registrano carenze d'organico del 67% e che (anche) per questo motivo rischiano di andare in prescrizione i procedimenti a carico degli imputati per il dissesto della Banca Popolare nel cui gorgo sono affondati i risparmi di migliaia di poveri cristi ora sull'orlo del suicidio, ci si rende conto di quanto tempo prezioso sia stato immolato in questo Paese sull'altare delle fasce di reperibilità per le visite fiscali, della mobilità obbligatoria entro i 50 km, degli algoritmi per la valutazione della *performance* e di altre beate amenità del genere. A forza di spaccare il capello in quattro sulle sentenze della Cassazione per l'articolo 18 agli statali, ci si dimentica che applicare integralmente al pubblico impiego la riforma Fornero del lavoro significa far attraversare a un esercito oltre tre milioni di lavoratori la terra incognita delle norme sui sistemi di partecipazione alla gestione d'impresa (che oggi nel settore privato incominciano a muovere timidamente i primi passi) e sulla rilevazione, classificazione e certificazione delle competenze individuali, vera (e forse unica) chiave di volta per programmare una seria riorganizzazione della nostra macchina amministrativa a partire dalle risorse *in house*. Ma qualcuno crede davvero che i mitici decreti attuativi della riforma Madia possano appoggiarsi a un sistema di relazioni industriali la cui architettura risale, nella migliore delle ipotesi, a 25 anni fa?

Oggi un qualsiasi accordo di secondo livello nel settore pubblico sembra un reperto di archeologia sindacale rispetto alla capacità / necessità / volontà di incidere sull'organizzazione del lavoro delle singole unità produttive dove si fa contrattazione e dove si producono i servizi alla cittadinanza. Rispetto alle punte di eccellenza della contrattualistica del lavoro privato, il settore pubblico appare tanto più fermo e arretrato, quanto meno riesce a definire con processi endogeni le condizioni dello scambio sociale fra qualità delle condizioni di vita/lavoro e crescita della produttività. Questo, e non l'assenteismo ingiustificato (problema di dimensioni risibili e, in ogni caso, ovunque risolvibile con normali atti di sana gestione organizzativa), è il vero abisso che divide due mondi sempre più lontani. E visto che in questo periodo si parla tanto di riforma del modello contrattuale (a proposito: un sistema di monitoraggio e valutazione complessiva *on the job* dell'eventuale riforma resterebbe di pertinenza privata dei soggetti rappresentativi coinvolti? Anche se, per pura coincidenza, andasse a impattare sulla trascurabile questione dell'*erga omnes?*), tanto vale incominciare ad essere sinceri, innanzitutto con noi stessi, ammettendo con molta chiarezza che qualunque *policy* per l'efficienza della p.a. sarà sempre destinata a frantumarsi contro la Grande Muraglia del conservatorismo burocratico travestito da *performance*, come finora è avvenuto, se non si comincerà a introdurre a piene mani anche nel sistema relazionale pubblico elementi reali di flessibilità, responsabilizzazione, partecipazione gestionale e condivisione di scelte rispetto a obiettivi da raggiungere e strumenti organizzativi da mettere in campo.

E qui il nostro ragionamento si arresta, almeno per ora: perché, prima ancora che di una mappa con il disegno del territorio da esplorare, quello di cui avremmo bisogno con assoluta ed estrema urgenza per proseguire è una matita e un foglio di carta su cui incominciare a tracciare le coordinate geografiche con i gradi di latitudine e longitudine. Un foglio possibilmente pulito, però, senza traccia di scarabocchi ideologici stampati in filigrana. ■



Note

[1] Il disegno di legge firmato dalla ministra del lavoro El Kohmri è stato annunciato alla fine di febbraio e presentato il 24 marzo scorso.

[2] Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibile del 23 luglio 2007, www.cnel.it / archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro / accordi tra governo e parti sociali.

[3] Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 182.

[*] Marco Biagiotti, già dipendente del Ministero del Lavoro, lavora presso il CNEL. In passato ha collaborato alla realizzazione, per la UIL Pubblica Amministrazione, della collana di volumi "Lavoro e contratti nel pubblico impiego". Dal 1996 al 2006 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro".

Contratti di lavoro: 10 milioni in attesa

di Claudio Palmisciano

Sono oramai più di 10 milioni i lavoratori dipendenti che in Italia attendono il rinnovo del proprio contratto collettivo nazionale di lavoro. È quanto emerso da uno studio che la UIL Nazionale ha effettuato incrociando i dati relativi alla applicazione dei CCNL ai fini contributivi nonché quelli provenienti dalle strutture interne di organizzazione. Il quadro che emerge è davvero preoccupante soprattutto considerato il fatto che, in questo momento ancora troppo difficile per il Paese, i rinnovi dei contratti di lavoro potrebbero rappresentare il vero combustibile per il motore della nostra economia nazionale che oramai da troppi anni continua a perdere colpi a causa di discutibili scelte di politica economica portate avanti solo con il rigore della macchina calcolatrice e, come se non bastasse, a far di conto con il tasto PIÙ fuori uso. Insomma, se davvero si vuole discutere di crescita senza infastidire i rigoristi di Bruxelles, una leva possibile e determinante è proprio quella del rinnovo dei contratti di lavoro scaduti. E per questo è oramai diventato indispensabile che il Governo assuma da una parte un ruolo di mediazione e di sostegno alla contrattazione collettiva nel settore privato, a partire dal CCNL dei metalmeccanici e, dall'altra, si decida ad assumere le scelte utili a sostenere la più proficua stagione contrattuale nel pubblico impiego dove tre milioni di lavoratori hanno il contratto di lavoro fermo al 2009.

Si tratta, in buona sostanza, di favorire gli adeguamenti salariali in tutti i settori produttivi perché la giusta valorizzazione economica della prestazione professionale del lavoratore ha un peso, sul PIL, più alto rispetto alla ambigua scelta degli 80 euro i quali hanno senza dubbio rappresentato un aiuto per molte famiglie ma che alla lunga sono rivolti a creare situazioni di grande contraddizione perché destinati ad essere assorbiti/sostituiti dagli auspicati aumenti contrattuali e, peggio ancora, cancellati all'atto del pensionamento in quanto ininfluenti agli effetti contributivi.



ENTRY-LEVEL PROFESSIONAL			
Paese	Retribuzione €	Classifica 2015	Classifica 2014
Svizzera	83.600	1	1
Danimarca	51.400	2	2
Lussemburgo	47.900	3	3
Germania	47.000	4	5
Norvegia	45.800	5	4
Belgio	44.200	6	6
Austria	40.300	7	7
Olanda	37.400	8	8
Finlandia	36.500	9	10
Svezia	35.800	10	9
Irlanda	33.900	11	11
Regno Unito	33.600	12	13
Francia	33.400	13	12
Spagna	30.700	14	14
Italia	27.400	15	15

Ancora. L'impegno sulla parte economica dei contratti di lavoro deve puntare a ravvicinare, per quanto possibile, i livelli salariali del nostro Paese a quello degli altri partners europei. Non a caso, ad esempio, "sui salari ai **neolaureati** l'Italia è ultima come nel 2014: anzi, vede il divario sulla Spagna penultima ampliarsi del 12%, e le posizioni intermedie come l'Olanda sono a -47% da qui". (La Repubblica, 16-2-2016 - V. Tabella). In altri termini, oltre che una questione di opportunità, è ora di assumere decisioni urgenti anche per fermare la pericolosa fuga dei giovani verso gli impieghi più gratificanti offerti da altri paesi europei i quali sono nelle condizioni di poter "fare shopping" sul mercato del lavoro italiano potendo puntare su giovani altamente qualificati ma cresciuti sui banchi delle nostre scuole. Le stesse imprese, che oggi si presentano all'approccio del tavolo di contrattazione in modo torvo, sanno benissimo che la messa in circolazione di massa di danaro fresco attraverso il contratto di lavoro, oltre che rappresentare lo scambio per la messa in discussione dei miglioramenti di produttività in azienda, può tornare utile in termini di profitto all'impresa stessa per effetto della aumentata capacità di spesa da parte delle famiglie. A questa logica non può sottrarsi nemmeno lo Stato che è interessato ad una maggiore circolazione di massa salariale per l'evidente ritorno di bilancio in termini di tassazione e, di conseguenza, per la aumentata disponibilità economica da mettere in campo per investimenti, sviluppo e spesa sociale.

Riprendiamo, infine, un ragionamento sul blocco totale (7 anni) della contrattazione nel pubblico impiego; con questa scelta, unitamente agli interventi normativi unilaterali, l'impiego pubblico è relegato a giocare una partita di secondo piano e, come abbiamo già avuto modo di affermare in altre occasioni dalle pagine di questa Rivista, il rischio è che l'impiego nella Pubblica Amministrazione sempre più svalorizzato diventi, soprattutto per i migliori, solo una fase di passaggio e di formazione e, quindi, trampolino di lancio per il transito ad altri settori lavorativi più qualificati e remunerati, con buona pace di coloro che vorrebbero uffici pubblici moderni e con impiegati particolarmente professionalizzati.

Concludo con un auspicio. Fabrizio Di Lalla, Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona, nel suo articolo ["Un vuoto da colmare"](#) pubblicato nel n. 14 di LAVORO@CONFRONTO, si è a lungo soffermato sulla crisi che sta attraversando oggi il movimento sindacale italiano. Bene, io credo che l'occasione dei rinnovi dei numerosi contratti di lavoro scaduti possa davvero rappresentare un punto di svolta per i milioni di lavoratori e per le loro famiglie - da tanti anni tartassati a causa di troppe rigidità, perdita di posti di lavoro e blocchi contrattuali - grazie ad un sindacato in grado di tornare ad essere, con il giusto colpo d'ala, la guida sicura di tutto il mondo del lavoro, quel Sindacato che dal dopo guerra ad oggi ha aiutato l'Italia a diventare un grande Paese. Io ci credo... ■

Il voucher della discordia

**Quando un buono lavoro non si nega a nessuno
di Stefano Olivieri Pennesi [*]**

Partendo dal riferimento legislativo relativo alla “regolamentazione” dell'utilizzo dei cosiddetti voucher, ovvero “prestazioni occasionali di tipo accessorio”, di cui appunto alla legge n. 92/2012, vediamo il concreto campo di applicazione.

Stiamo parlando, quindi, di prestazioni di lavoro “accessorio” ossia, da intendersi, quelle attività lavorative, di natura meramente occasionale, che non danno luogo, (riferendosi al totale di committenti) a compensi superiori ad un importo netto di € 7.000, percepiti nel corso di un anno solare (precedentemente il limite era fissato in € 5.000). Tale limite economico si affianca, inoltre, al limite massimo attribuibile, per singolo committente, che non può superare la somma di € 2.000 annui netti.

Ebbene, la menzionata legge 92/2012, comunemente denominata riforma Fornero, ha sancito ulteriori aspetti degni di sottolineatura, riguardanti lo strumento lavoristico dei “voucher”. Infatti la norma ha evidentemente “abrogato” il riferimento a limitati settori di attività che di contro erano, in maniera tassativa, individuati nella previgente norma, così come puntualmente indicati quali categorie di lavoratori possibili destinatari di buoni lavoro, abrogando, inoltre, di fatto, anche la clausola della occasionalità.

Ne consegue, pertanto, che il citato “lavoro occasionale” non contiene in se alcuna esclusione, o particolarità, ad eccezione di un residuo esplicito richiamo, (separatamente disciplinato) alle categorie di studenti e pensionati utilizzato per le attività agricole stagionali, in quanto anche inseriti negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

Il lavoro occasionale accessorio può essere, di fatto, svolto a valere su ogni tipo di attività e da qualsiasi soggetto, sia esso disoccupato, inoccupato, sotto occupato, lavoratore autonomo, subordinato, studente, pensionato, percettore di cassa integrazione ecc. con il solo limite del citato compenso massimo percettibile.

Altro elemento caratteristico, del lavoro prestato con voucher, è il fatto che esso è utilizzabile relativamente a prestazioni da svolgersi “direttamente”, qualificandosi come “rapporto diretto” tra prestatore e utilizzatore finale, escludendo, quindi, la possibilità di un appalto o anche somministrazione camuffata, tale da permettere, ad una impresa, di reclutare e retribuire lavoratori (con voucher) al fine di svolgere prestazioni in favore di terzi.

Sempre rispetto al lavoro occasionale, è bene precisarlo, questo non può avere luogo nei confronti di lavoratori subordinati, da parte del medesimo datore di lavoro, titolare dei contratti di lavoro dipendente, con gli stessi soggetti.

È proprio questo l'aspetto dirimente, vale a dire veder trasformare il voucher, ossia la sua reale natura e conseguente monetizzazione, di lavoro accessorio, in lavoro non occasionale e a tutti gli effetti qualificabile come di tipo subordinato.

Al contempo non può sottacersi che, tale sistema di uso dello strumento voucher, è un fenomeno in repentina crescita, in questi ultimissimi anni, in un contesto in cui la precarietà è ormai una condizione generale dell'universo lavorativo, dove convivono i canoni di flessibilità, intermittenza, precarietà, mobilità, fungibilità, che sono divenuti ineluttabilmente elementi e modalità di lavoro irrinunciabili.

Il regime di salario riconosciuto, sottoforma di buoni lavoro, mini job o similari, si sta imponendo non soltanto in Italia ma più in generale su scala europea e mondiale.

Il voucher, come concepito nel nostro Paese, è un semplicissimo metodo di pagamento delle ore lavorate, rappresentato da una cedola del valore di € 10 comprensiva della quota spettante per i contributi previdenziali, assicurativi e dell'aggio per il venditore. È riscuotibile presso l'Inps e acquistabile in vari ambiti tra cui: il circuito delle tabaccherie, degli uffici postali e delle stesse sedi Inps, singolarmente o in blocchetti, per retribuire, appunto, una o più ore di lavoro prestato.

I vantaggi, per il datore di lavoro, sono evidenti in quanto esso può beneficiare di prestazioni nella piena e completa legalità, con relative coperture assicurative garantite dall'Inail, anche per eventuali sinistri occorsi sul lavoro, non rischiando, altresì, vertenze basate sulla natura della prestazione e senza alcun obbligo di stipulare altro tipo di contratto assicurativo.

Ottenere utilità, circa questa tipologia di lavoro, parzialmente assimilabile al “lavoro a chiamata”, come anche “intermittente”, è di tutta evidenza. Non sobbarcarsi degli oneri di assunzione, come pure la necessità di sottoscrivere alcun contratto, porta vantaggi evidenti, per gli imprenditori, ma principalmente permette di eliminare il problema dei licenziamenti e i rischi organizzativi e gestionali della forza lavoro, rispetto agli andamenti altalenanti del mercato e della produzione, è quindi anch'esso elemento di evidente beneficio.

Sappiamo come agli albori della loro introduzione, dall'ormai distante 2008, i voucher rappresentavano un fenomeno assolutamente marginale, limitato ad alcuni tipi di attività, di natura squisitamente occasionale, pensati per agevolare l'emersione dal lavoro nero, soprattutto di particolari soggetti come pensionati e giovani ma anche, non dimeno, donne.



Con il passare degli anni il Legislatore ha inteso eliminare, progressivamente, limiti e restrizioni arrivando, ad oggi, con una estensione totale verso ogni tipo di attività, mansioni, ambiti produttivi e soggetti utilizzatori.

Come già detto i voucher del valore di € 10 lordi si compongono della quota di € 7,5, quale netto per il lavoratore e una quota di € 2,5 da suddividersi per la copertura assicurativa Inail, € 0,70 e per la contribuzione previdenziale, € 1,30 (questa solamente destinata ai fini pensionistici) a favore della specifica "gestione separata Inps", nonché una quota del 5%, pari a €0,50, trattenuta a favore del concessionario del servizio (Poste, Tabaccai, lo stesso Inps) per rimborso gestione del servizio, per distribuzione e detenzione buoni. Il lavoratore voucherista, è utile precisarlo, non ha diritto a ferie, malattia, maternità, tredicesima, tfr, come anche indennità di disoccupazione e naspì, ossia prestazioni a sostegno del reddito, come pure previsti dai contratti collettivi di lavoro.



Fino ad oggi, l'utilizzazione del voucher era oggetto della sola "comunicazione telematica" dell'attivazione di una prestazione, di lavoro accessorio, prima, quindi, dello svolgimento concreto della stessa, decidendo in seguito, in assoluta discrezione, il numero di voucher che si riterrà necessario utilizzare in capo ad un singolo lavoratore, in assenza di alcun obbligo contrattuale.

La patologia, che si è rilevata con il passare degli anni, e l'esplosione esponenziale che si è verificata nella vendita di quantitativi enormi di voucher, ha indotto il Governo, anche sulla spinta prodotta dalle organizzazioni sindacali, corroborata da numeri statistici inequivocabili, ad intervenire concretamente con la proposta di un decreto ad hoc, di cui parleremo in seguito.

Quello che preme evidenziare, da subito, è proprio lo scopo di far emergere tipologie di lavoro nero, particolarmente diffuse soprattutto in alcuni determinati settori, inizialmente interessati dallo strumento, di cui stiamo trattando, quali, a puro esempio, lavori in agricoltura straordinari-stagionali, docenze didattiche, assistenza e cura alle persone, lavori di giardinaggio. Tutti questi ambiti sono stati ulteriormente rinforzati da una pletera di altre casistiche di utilizzazione che si sono radicate ben oltre il concetto cardine di "sporadicità della prestazione".

Sempre più frequentemente, anche il corpo ispettivo del Ministero del Lavoro e degli Enti Inps e Inail si è trovato di fronte a situazioni scaturenti in palesi violazioni, dove risultava, con evidenza che, lavoratori occasionali o accessori, non fossero effettivamente tali, alla luce di tipologie di attività, strutture dimensionali aziendali, volumi di affari movimentati, caratteristiche di settore merceologico. Tutto fa dubitare circa una lecita utilizzazione, massiccia, di lavoratori a voucher, a discapito di specificità di lavorazioni aventi la necessità di assunzioni regolari che possono garantire impegni lavorativi costanti, quotidianamente garantiti e avulsi da aspetti di saltuarietà, aleatorietà, indeterminatezza di lavoro, evidentemente necessario e standardizzato.

Da qui l'evidente diffusione delle condizioni di irregolarità e lavoro nero o grigio, nel momento in cui con il semplice uso di uno o più voucher si pensa di garantirsi prestazioni, magari per intere giornate di lavoro e per buona parte dell'anno, ad esempio nel: turismo, terziario, servizi, edilizia, ristoranti, bar, locali notturni, centri benessere, hotels, cooperative di servizi, logistica, terreni agricoli, agriturismo, istituti di istruzione, laboratori medici, palestre, centri elaborazioni dati, cantieri edili, con il solo limite del citato tetto massimo annuale e per committenza. Ma anche la possibilità, per una azienda, di sfruttare un bacino, più o meno ampio di lavoratori occasionali, (senza vincoli) per mansioni sempre più variegata, come anche elevate, è un vantaggio di non poco conto, con il fine intrinseco di alimentare una economia "dopata" anche da concorrenza sleale.

Ricapitolando, partendo dall'anno 2008, indicato comunemente come momento di concreto avvio e diffusione dello strumento voucher, il 2012, con la legge 92/2012, ha di fatto segnato il vero boom di questo mezzo. La riforma Fornero ha inciso in tal senso nell'eliminazione concreta della clausola di occasionalità, come anche dei limiti soggettivi e oggettivi dell'istituto. Uno dei decreti attuativi della legge delega n.183/2014 del Jobs Act, vale a dire il d.lgs. n.81/2015, e precisamente gli articoli 48 e 49, ha nuovamente agito sui "buoni lavoro" incrementando la soglia massima della retribuzione riferibile, portandola a € 7.000 netti per lavoratore.

Arriviamo quindi alle novità, ultimissime, di parziale modifica del Jobs Act, in materia di lavoro accessorio, richieste in modo pressoché unanime dai sindacati, come pure da buona parte degli addetti istituzionali e della opinione pubblica.

Ci riferiamo allo schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare dall'ultimo consiglio dei Ministri del 10 giugno 2016, e sottoposto al parere parlamentare, segnatamente alla cosiddetta "tracciabilità" dei voucher.

Si è inteso attuare concretamente la procedura già utilizzata per tracciare un'altra tipologia di lavoro, quello "intermittente" prevedendo, per committenti imprenditori non agricoli o professionisti l'obbligatorietà, almeno 60 minuti prima dell'inizio della prestazione di lavoro accessorio, a "comunicare" alla sede territorialmente competente dell'Ispettorato nazionale del lavoro mediante sms o posta elettronica, i dati anagrafici, ovvero codice fiscale del lavoratore e, cosa altrettanto fondamentale, luogo e data della prestazione lavorativa.

L'altra categoria di committenti imprenditori, ovvero quelli agricoli, sono anch'essi tenuti ad effettuare medesima comunicazione, entro lo stesso termine e con le stesse modalità, con l'unica differenza del riferimento ad un arco temporale non superiore ai 7 giorni (motivato dalla specificità del lavoro nel settore agricolo legato agli eventi meteorologici). Tali obblighi comportano una uguale sanzione amministrativa, prevista per il lavoro intermittente, vale a dire da € 400 a € 2.400 per ciascun lavoratore oggetto dell'omessa comunicazione, da ritenersi violazione non sanabile a posteriori, per cui esclusa dalle procedure della "diffida" (accertativa) ex art. 13 d.lgs. n.124/2004.

In definitiva, quindi, il Governo ha voluto mettere in campo modifiche al sistema del lavoro accessorio, tese a garantire, a seguito dell'uso improprio di tale forma di lavoro, la piena e sicura "tracciabilità" dei buoni lavoro, utilizzati per compensare le pertinenti prestazioni lavorative. La stessa individuazione di modalità attuative dell'obbligo di comunicazione, inizialmente indicate con lo strumento dell'sms e della posta elettronica, potrà essere oggetto di integrazione, ovvero modifica anche rispetto allo svilupparsi di nuove e ulteriori tecnologie telematiche.

Passiamo ora ad illustrare alcuni numeri sui voucher. Secondo i dati resi disponibili e diffusi dall'Inps, nel 2015 ne sono stati venduti poco meno di 115 milioni, esattamente 114.921.574, dato nazionale con un + 66% rispetto all'anno precedente, che aveva espresso un dato di 69.172.879 buoni lavoro; nel 2008 ne erano stati venduti circa 500.000. L'importo lordo medio incassato dai lavoratori voucheristi nel 2011, era di € 677,12, mentre nel 2015 era leggermente inferiore, ma sostanzialmente in linea, vale a dire € 633 medi annui. Il 64,8% dei prestatori di lavoro ha riscosso meno di € 500; il 20% ha superato invece gli € 1.000.

Il numero delle persone che sono state retribuite con almeno un voucher durante l'anno è un dato in continua crescita, passando da 24.437 nel 2008, con un importo medio di € 187, a 1.392.906 percettori nel 2015, con un importo medio riscosso, come detto sopra, di € 633.

Per quanto riguarda la platea dei percettori, rilevante è il dato che riguarda la quota di donne tra i destinatari dei buoni, cresciuta notevolmente tra il 2008 e il 2015, passando rispettivamente dal 22% al 52 % dei totali. Per tali prestazioni i giovani under 25 rappresentano la quota maggioritaria, pari al 31%.

Allo stato attuale, la notifica inerente la comunicazione obbligatoria per il lavoro accessorio, che l'esecutivo vorrebbe rendere più stringente e quindi "tracciabile" con la proposta di modifica avanzata con il richiamato schema di decreto legislativo, in realtà, ad oggi, viene effettuata solo nei confronti dell'Inps.

L'inosservanza a tale adempimento fa scattare la "maxisanzione" per lavoro nero, art.4 legge n.183/2010, rispetto all'accertamento della presenza di lavoratori. Purtroppo questa modalità operativa si è dimostrata, nei fatti, scarsamente incisiva per l'efficace contrasto all'uso distorto dei buoni lavoro.

Per chiarezza di esposizione è utile anche precisare che nel nuovo assetto delle comunicazioni di attivazioni voucher, contemplato nel citato recente schema di decreto legislativo, le previste sanzioni, aventi importo variabile da € 400 a € 2.400, si affiancano, "convivono", chiaramente, con la maxisanzione comminata per lavoro nero, così come chiarito dal Ministero del Lavoro, allorché la prestazione sia, con evidenza, riconducibile al lavoro squisitamente subordinato. La stessa comunicazione preventiva, quando è totalmente assente, ed in sede ispettiva viene rilevata dagli addetti alla vigilanza in presenza di effettivo personale al lavoro, deve veder applicarsi la maxisanzione, poiché rileva che il rapporto lavorativo è sconosciuto totalmente alla Pubblica Amministrazione.

Passiamo ora ad affrontare questioni dopo aver trattato degli aspetti patologici dello strumento voucher, in particolare per evidenti pratiche elusive della legislazione del lavoro e della previdenza sociale, e dopo aver esplorato le modifiche che il Governo ha ritenuto giusto apportare, predisponendo un nuovo decreto legislativo ora all'esame parlamentare, che interessa in generale alcune modifiche del Jobs Act, comprendendo anche il cosiddetto lavoro accessorio. Ebbene, uno dei punti dolenti rilevati, per un uso massivo dei voucher, principalmente utilizzati per retribuire giovani lavoratori, riguarda la quota parte destinata alla contribuzione previdenziale, che confluisce nella Gestione separata Inps, che oggi è riconosciuta nella misura del 13% del valore del buono lavoro orario di € 10.

Evidentemente un uso costante e/o intermittente nella carriera lavorativa, prolungato nel tempo, farà scaturire un "montante previdenziale" assolutamente inadeguato per ottenere un dignitoso reddito pensionistico, ancorché lontanissimo nel tempo. Interessante risulta essere anche il dato inerente l'utilizzo dei voucher per retribuire il lavoro svolto da maestranze extracomunitarie. Nel 2008 la percentuale di incidenza dei lavoratori non italiani era dello 0,70% nel 2015 questa percentuale si è elevata fino all'8,6% del totale.



Conclusioni

Si è arrivati, dopo un periodo lungo anni, dall'ormai lontano 2008, e dopo aver verificato sul campo, grazie anche all'azione informativa dell'INPS e delle organizzazioni sindacali e non solo, un uso o meglio abuso, dello strumento dei voucher, alla consapevolezza delle necessità di un intervento normativo deciso per sconfinare l'utilizzo, indiscriminato, dei coupon necessari per retribuire i cosiddetti "lavori occasionali".

Certo è che la opportuna "tracciabilità" dei buoni lavoro, così come corretto con la bozza di d.lgs. di proposta governativa, rappresenta un primo e necessario cambio di rotta per non danneggiare ulteriormente il mercato del lavoro che viviamo in questo frangente economico.

La bontà dell'introduzione dei voucher, nel nostro sistema, era fortemente legata al contrasto del lavoro nero e all'emersione, svolto in ambiti settoriali ben delimitati quali: agricoltura, servizi domestici e alla persona, ripetizioni, giardinaggio, e poco altro ancora.

Non da meno sono anche le problematiche incontrate conseguentemente dal corpo ispettivo, in materia di controlli e ispezioni che verranno prossimamente ereditate dall'Ispettorato Nazionale del lavoro, il quale avrà l'onere di assumere in se il coordinamento di tutti gli ispettori addetti alla vigilanza del Ministero, di Inps e Inail, sotto una unica cabina di regia.

Scardinare l'uso improprio dello strumento voucher sarà uno dei compiti più delicati e ardui, per la nuova Agenzia, al fine di far emergere situazioni di sfruttamento e lavoro nero che tanto male fanno anche al sistema produttivo in genere, al mantenimento di un mercato dove dovrebbe vigere una concorrenza "leale", e dove anche la fiscalità generale non risente di comportamenti gravemente dannosi quale quello, ad esempio, di imprenditori edili, che nel caso di infortuni sul lavoro, occorsi a personale al nero, attivano istantaneamente voucher, precedentemente e cautelativamente acquistati, che garantiscono, comunque, piena copertura assicurativa, pur essendo portatori di contribuzione minimale pari a € 0,70 sui 10 € di valore complessivo del buono.

Altra riflessione necessaria, su questo controverso strumento che ha visto una utilizzazione che è letteralmente esplosa in questi ultimissimi anni, diventando di fatto una "panacea" per imprenditori e per lavoratori, la dobbiamo fare in merito al massiccio uso che ne viene fatto in un settore merceologico, quello dell'Agricoltura, gravemente vessato dalla cancrena del "nuovo caporalato", fenomeno storico delle nostre campagne, combattuto, ma non estirpato, dalle Istituzioni.

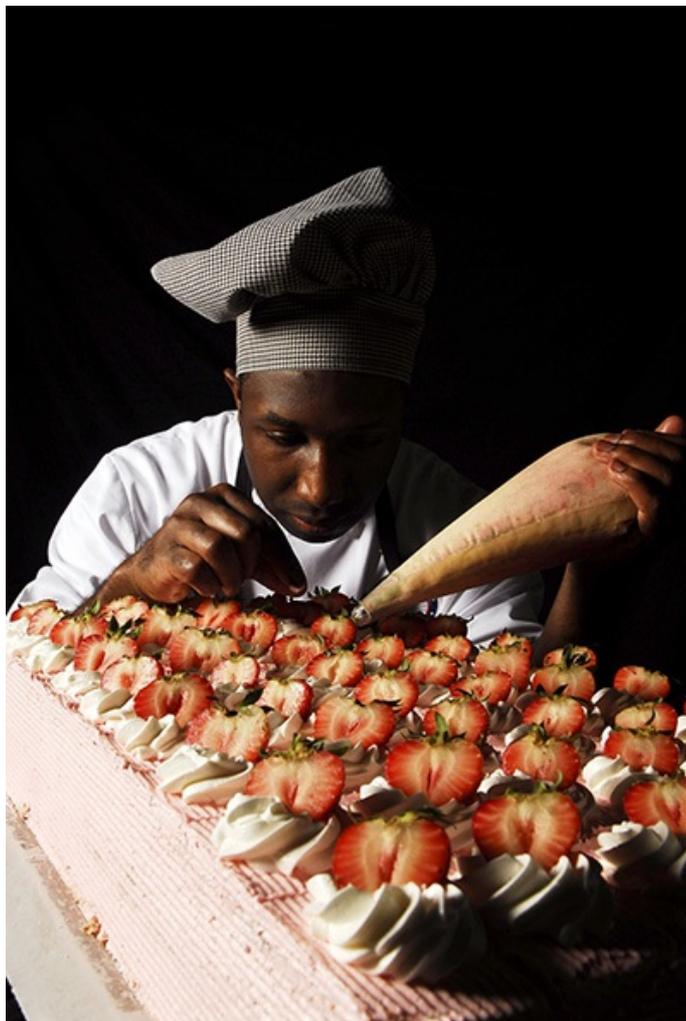
Oggi assistiamo ad una recrudescenza dello "sfruttamento schiavo". Della manovalanza, adibita a lavori agricoli, anche rispetto a masse di lavoratori, soprattutto extracomunitari e non solo, provenienti dai crescenti flussi migratori, in fuga da guerre, persecuzioni, carestie, povertà, indigenza, che tanto stanno impattando come problema del nostro Paese, e in generale dell'Europa. Vi sono "migrazioni di braccia", in Italia, interessate da vera e propria "transumanza" (e non uso a caso tale termine certamente più pertinente se riferito a mandrie animali) lungo le regioni del Sud come pure del Nord, legato alla stagionalità delle produzioni della terra.

Il "Protocollo contro il Caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura" non può essere, allora, che valutato positivamente. Esso è stato firmato, recentemente, dai Ministri del Lavoro, Interno, Politiche Agricole, con la partecipazione degli altri protagonisti fortemente investiti dalla problematica, vale a dire: l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Piemonte, Puglia e Sicilia, le Associazioni di categoria Coldiretti, Cia, CopAgri, Confagricoltura, AcliTerra, Alleanza delle Cooperative, Caritas, Libera, Croce Rossa.

Il Protocollo si prefigge, in primo luogo, di fare "rete" con tutti i soggetti interessati per attivare, d'intesa, una serie di iniziative, realizzando progetti concreti ed aggredendo il fenomeno caporalato, non tralasciando il bisogno di migliorare, radicalmente, le condizioni di vita ed accoglienza dei lavoratori italiani ed extracomunitari. L'attività dovrà prevedere una necessaria regia Statale, da svolgersi a cura delle pertinenti Prefetture che avranno il compito di coordinare tutte le attività per mezzo di "tavoli locali permanenti" perseguendo relative specificità.

Il Ministero del Lavoro avrà cura di garantire e facilitare il confronto con le parti sociali interessate avendo, come obiettivo, oltre che la repressione del lavoro nero, la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, aggredendo le forme vecchie e nuove del caporalato, anche con strumenti tecnologicamente avanzati di utile supporto ai controlli che devono essere necessariamente serrati.

Non meno importante sarà anche il ruolo operativo del Corpo Forestale dello Stato, in qualsiasi veste amministrativa avrà in futuro, unitamente alle altre forze di Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia.



Utilità, per l'economia complessiva degli interventi, sarà rappresentata dall'introduzione, ad esempio, di: servizi di trasporto gratuito per lavoratrici e lavoratori agricoli, per raggiungere i campi; l'istituzione di presidi medico-sanitari mobili ed itineranti; disponibilità dei beni immobili (edifici, terreni, aziende, altro) confiscati alla criminalità organizzata; bandi per promuovere l'ospitalità per i lavoratori stagionali; uso di immobili demaniali disponibili; distribuzione gratuita di alimenti e bevande sui luoghi di lavoro; servizi di orientamento presso i Centri per l'Impiego; istituzione di corsi di lingua e mediazione culturale.

Riprendendo il discorso della naturale vocazione dei buoni lavoro, nel fare emergere situazioni di illegalità, garantendo contestualmente ancorché esigue entrate occasionali, non gravate però da tasse, per pensionati, studenti, disoccupati, ecc. è altrettanto innegabile che la loro contaminazione verificatasi nel nostrano mercato del lavoro, in maniera così ampia, ha evidenziato il fatto che probabilmente si sono diffusi ulteriori aspetti di illiceità portando alla esasperazione situazioni di "ultra precariato".

A riprova di ciò è illuminante quanto ha affermato il Presidente dell'Inps prof. Tito Boeri, nella consueta relazione annuale alle Camere, per l'anno 2016, dell'Istituto, in merito allo strumento voucher per il lavoro accessorio, sottolineando la patologia sottesa al loro boom:

"... solo poco più di un voucher su 10 corrisponde a un secondo lavoro e in non pochi casi (in 4 casi su 10) rappresenta l'unica fonte di reddito. Raramente il voucher comporta emersione di lavoro nero: se consideriamo gli uomini in età centrali individui che nella stragrande maggioranza dei casi lavorano, troviamo pochissime persone (attorno allo 0,2% dei percettori di voucher) prive di una posizione contributiva al di fuori del voucher. Ci sono poi vere e proprie forme di cronicità nell'uso di questo strumento con un lavoratore a voucher su 6 che risulta privo di una qualsiasi posizione previdenziale. Le analisi svolte dall'Inps in collaborazione con Veneto Lavoro (la regione con maggiore utilizzo relativo dei voucher) dimostra come i voucher siano stati utilizzati spesso con finalità molto diverse da quelle che si era posto il Legislatore all'atto della loro prima introduzione, coinvolgendo una platea molto più ampia di quella inizialmente prefigurata. Anche in questo caso la scelta di rendere pubblici e accessibili a tutti i dati raccolti nell'esercizio delle nostre funzioni è servito ad avviare un confronto informato su questo fenomeno. Crediamo che siano stati utili anche nel prendere provvedimenti come la comunicazione preventiva delle prestazioni di lavoro che hanno posto un freno alla prassi legislativa di ampliare sempre di più il raggio di azione dei voucher. Vedremo nei prossimi mesi quanto la tracciabilità sia efficace nel riportare l'utilizzo dei voucher nell'alveo inizialmente considerato dal legislatore e coerente con misure analoghe prese in altri Paesi europei (come i trites de service di Francia e Belgio). In caso contrario occorrerà valutare l'opportunità di circoscrivere l'utilizzo dei voucher a prestazioni e settori in cui è maggiormente diffuso il lavoro nero..."



Sorge quindi legittimamente, oggi, il dubbio se i voucher, anche con le modifiche subite nel corso degli anni, abbiano risolto, o meno, le criticità, che hanno minato le basi del loro iniziale positivo concepimento, o di contro oltre il fatto di non risolvere alcun problema, (rispetto al bisogno prioritario, come più volte detto, di emersione dal lavoro nero (per alcune fattispecie lavoristiche) ne hanno ingenerati degli altri di pari o superiore gravità.

Riflessione merita anche la casistica riguardante le aziende, principalmente le Pmi che, ad esempio, utilizzando per propri lavoratori lo strumento voucher anziché veri e propri contratti di lavoro, si mettono automaticamente al riparo dalla eventuale applicazione di "maxi sanzione" da lavoro nero elevabile, da parte degli Ispettori del lavoro, per il solo fatto che la stessa non può comminarsi se ci si imbatte in una qualsiasi forma di regolarizzazione applicata, quale il voucher stesso rappresenta.

In chiusura, a maggior veduta, possiamo quindi semplicemente constatare come i voucher, comunemente denominati anche buoni lavoro, almeno nel quadro normativo attuale, rappresentino la più classica delle degenerazioni di un sistema resosi incontrollabile e ingestibile, ancorché malato e che ha bisogno di cure certe, radicali e immediate. ■

[*] 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, Direttore della DTL di Prato. 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.

Lavoro accessorio

Un libro per capirne di più, discuterne e migliorare il suo utilizzo di CLAP

Edito dalla Fondazione Prof. Massimo D'Antona, è stato pubblicato il libro scritto da Marica Mercanti *IL LAVORO ACCESSORIO E LA SUA EVOLUZIONE*.

Il libro, che fa parte della *Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto* è stato presentato, a margine della Assemblea Nazionale della Fondazione che si è svolta a Salerno il 28 maggio scorso.

Il tema trattato dall'Autrice è uno dei più caldi del momento per effetto della crescita esponenziale che ha avuto l'utilizzo del lavoro occasionale accessorio, retribuito attraverso voucher; una forma di impiego nato con la legge Biagi per l'utilizzo in prestazioni di lavoro davvero occasionali, solo per pensionati e studenti, ma divenuta, nel tempo, una vera e propria formula di primo impiego e non solo.

“L'argomento trattato da Marica Mercanti - ha detto Fabrizio Di Lalla, Presidente della Fondazione - è sicuramente di grande attualità e interesse. Il lavoro occasionale, nelle sue varie forme, infatti, ha segnato la vita dei giovani delle ultime generazioni condizionandoli fortemente in quello che dovrebbe essere ed è l'attività in cui si esprime al massimo livello la dignità del nostro essere. Il lavoro retribuito con voucher era nato per sottrarre i lavoratori in nero o come scrive la Mercanti dal rischio di esclusione sociale, è diventato nel nostro paese esso stesso sinonimo di precarietà e sottrazione di diritti e prospettive”.



Marica Mercanti, è dipendente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Ancona, con la qualifica di ispettore del lavoro; nata ad Ancona (AN) il 15/10/1977, si è laureata nel 2002 in Economia e Commercio presso l'Università Politecnica delle Marche ed ha successivamente conseguito il Master in Gestione delle Risorse Umane presso la medesima Università.

Nel corso degli studi universitari, sin dal 1996, ha maturato diverse esperienze professionali, ricoprendo inizialmente un incarico nella gestione della contabilità presso una Società Internet Provider e successivamente, dal 1998 al 2001, sviluppando una significativa esperienza presso uno studio di consulenza del lavoro. Infine, dal 2001 al 2006, ha assunto un incarico presso l'amministrazione del personale di una grande azienda industriale operante nel settore cantieristico per la quale si è occupata oltre che degli aspetti lavoristici, fiscali, previdenziali e sindacali, anche dell'implementazione del sistema informativo SAP R/3 Human Resource Management. L'interesse verso l'area delle risorse umane la porta poi, negli stessi anni, ad approfondire gli studi in materia, conseguendo il Master in Gestalt Counseling.

Dopo essere risultata vincitrice al concorso per ispettore del lavoro è assunta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel maggio del 2006; i suoi studi universitari proseguono e consegue presso l'Università degli Studi di Macerata nel 2012 la Laurea in Scienze dei Servizi Giuridici e l'anno successivo la Laurea in Scienze delle Pubbliche Amministrazioni e delle Organizzazioni Complesse, sempre con lode.

“Con competenza e attraverso un percorso logico - ha aggiunto Di Lalla - l'autrice descrive la fase storica di questo aspetto, diventato ormai deterioro, della vita lavorativa fino alle ultime sue trasformazioni con le norme del Jobs Act. E non è male aggiungere che materia non certo facile da trattare viene presentata in una forma gradevole e comunicativa”.

“Il saggio della Mercanti - ha detto ancora Di Lalla - vede la luce inserito in una collana che ha cambiato completamente pelle. Il gruppo dirigente della Fondazione, infatti, ha deciso di modificare la linea editoriale delle sue pubblicazioni ampliandone gli orizzonti e migliorando l'aspetto grafico. I volumi, infatti, faranno parte di una raccolta dal titolo “Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto” che prende il via proprio da questo saggio. D'ora in poi non sarà limitata ai vincitori del premio in questione ma allargata ai lavori dal contenuto giuslavoristico che perverranno alla Fondazione, ritenuti degni di essere pubblicati. Sono in fase di divulgazione le opportune comunicazioni. Miglioramenti sono stati apportati anche sul piano editoriale nella convinzione che una buona scrittura facilita la lettura”.

“L'obiettivo - ha concluso Di Lalla - è quello di dare un contributo alla conoscenza e alla creatività in un settore, quello del lavoro, così importante dal punto di vista sociale, cercando di seguire il cammino tracciato con grande maestria da Massimo D'Antona. Mi piace immaginare con un pizzico di presunzione il consenso del martire, da cui la Fondazione prende il nome, per questa iniziativa che da sola ne giustifica la sua esistenza”.

Il libro, così come tutti i volumi pubblicati dalla Fondazione Prof. Massimo D'Antona, viene distribuito gratuitamente ai partecipanti alle iniziative convegnistiche organizzate periodicamente dalla Fondazione sul tema del “Diritto del lavoro”, agli Uffici centrali e periferici del Ministero del Lavoro, alle Associazioni datoriali ed alle Organizzazioni

sindacali, nonchè ai Componenti degli Organi della Fondazione. Ai soci della Fondazione che ne facciano richiesta, la pubblicazione sarà inviata gratuitamente e fino ad esaurimento delle scorte. ■

Loi travail, i cardini della riforma del mercato del lavoro francese

di Gianluca Meloni [*]

L'origine del Loi travail

Il 25 febbraio 2016 una bozza della riforma del mercato del lavoro predisposta dal Governo francese, presieduto da Manuel Valls, veniva – dopo essere stata diffusa da una fonte anonima – pubblicata sulla stampa francese, inaugurando una fase di dibattito e di aspro confronto sociale. Il 27 febbraio 2016 – il governo – avviando al contempo una vasta campagna informativa - rendeva pubblici i contenuti della proposta, elaborata dalla commissione presieduta da Robert Badinter (ex presidente del Conseil Constitutionnel ed ex Ministro della Giustizia) alla quale, in data 24 novembre 2015, il primo ministro aveva affidato la missione di individuare i nuovi *principes fondamentaux* del diritto del lavoro francese.

Dopo il confronto con le parti sociali e le organizzazioni studentesche, la proposta di legge è stata presentata in Consiglio dei Ministri lo scorso 24 marzo, dando avvia ad una fase di dibattito, culminata l'8 aprile con l'approvazione di una serie di emendamenti che hanno modificato sostanzialmente la prima versione del testo proposto dal governo.

Dopo un tentativo di placare la protesta sociale attraverso un piano (poi ritirato) – di 400 milioni di euro all'anno – finalizzato a contrastare la “precarietà giovanile”, il Primo Ministro Valls, ricorrendo all'art. 49, comma 3, della Costituzione Francese, ha vincolato la sopravvivenza politica del Governo all'esito positivo della votazione sulla proposta di legge, la quale è stata approvata dall'Assemblea Nazionale (ora è al vaglio del Senato) in seguito al voto negativo (del 12 maggio) della mozione di sfiducia presentata dal gruppo Les Républicain.



I contenuti della riforma



Nel *Rapport Combrexelle*, reso noto il 9 settembre 2015 ed intitolato *La négociation collective, le travail et l'emploi*, si indicava le necessità di intraprendere un percorso di riforma del mercato del lavoro francese finalizzato, attraverso la revisione del Codice del lavoro, all'introduzione di un meccanismo di derogabilità delle norme legislative previste da parte dei contratti collettivi, operando in tale modo un'ampia delegificazione. Il rapporto indicava tuttavia la necessità di predisporre un nucleo di *principes fondamentaux* del diritto del lavoro, non derogabili dagli accordi collettivi, in quanto posti a tutela di beni giuridici di estrema rilevanza e esigibili da parte di tutti i lavoratori, a iniziare dalla tutela della dignità, della riservatezza e del salario minimo.

Tali indicazioni sono state recepite nel *Rapport Badinter*, l'elaborato – costituito da 61 principi fondamentali – posto alla base del *Loi travail*.

L'aspetto più controverso della riforma riguarda la materia dell'**orario di lavoro**, riguardo al quale si dà la precedenza alla contrattazione aziendale su quella di categoria: oltre all'aspetto principale dell'inversione nella gerarchia delle norme, tale intervento incide sul potere

contrattuale dei sindacati. In sostanza, le aziende potranno concordare con i sindacati una maggiorazione della retribuzione delle ore di straordinario (cioè al di là della trentacinquesima ora settimanale) più bassa di quella prevista per la categoria (oggi mediamente del 25%), ma comunque non inferiore al 10 per cento.

Un ulteriore cardine della riforma riguarda gli **accordi "offensivi"**, ossia la possibilità per le aziende di concordare con i sindacati una flessibilità dell'orario di lavoro per fare fronte ad un aumento della domanda - analogamente a quanto già previsto in caso di difficoltà (accordi "difensivi") - ma senza che la retribuzione mensile possa cambiare, e prevedendo il licenziamento economico per i lavoratori che dovessero rifiutarsi.

Proprio i **licenziamenti per ragioni economiche** costituiscono uno degli aspetti maggiormente controversi della riforma, che fissa per la prima volta in modo chiaro i criteri che consentono all'impresa - passando per un accordo sindacale - di procedere al licenziamento economico in seguito ad un calo dei ricavi, per periodi temporali di seguito specificati:

- un trimestre per le aziende con meno di 11 dipendenti;
- due trimestri consecutivi per le aziende tra i 11 e 50 addetti;
- tre trimestri per le aziende dai 50 ai 300 lavoratori
- quattro trimestri per le aziende con oltre 300 addetti.

L'ultimo elemento di rilievo del Loi travail riguarda il **referendum aziendale**: nel caso di accordo approvato da uno o più sindacati che abbiano almeno il 30% dei consensi, l'impresa può ricorrere al referendum. In caso di vittoria dei "sì", l'intesa viene applicata e chi si oppone può essere licenziato (ma per ragioni economiche e non individuali, quindi con un trattamento migliore).

Il confronto con il Jobs Act

La *Loi travail* promossa dal governo francese è stata definita da numerosi commentatori il "Jobs act francese", per via delle presunte analogie con la riforma del mercato del lavoro promossa dall'esecutivo Renzi. In realtà si tratta di due soluzioni differenti, che hanno in comune principalmente la finalità di modernizzare il mercato del lavoro in un'ottica tesa a aumentare la flessibilità in uscita dei lavoratori, in cambio di una più solida tutela dei disoccupati nei percorsi di ricollocazione lavorativa; tuttavia l'impianto in cui si inseriscono le modifiche alla disciplina dei licenziamenti nei due casi è molto differente.

Il percorso di riforma proposto dal governo d'oltralpe ha soppresso l'effetto obbligatorio della tabella indennitaria in caso di licenziamenti illegittimi, che prevedeva un indennizzo crescente in funzione dell'anzianità dei lavoratori, indennizzo che invece è previsto dal contratto a tutele crescenti del *Jobs Act*.

Nell'ambito delle politiche del lavoro, la legge francese introduce una concezione innovativa di politiche attive, attraverso il meccanismo del **conto unico di attività** che raggruppa un insieme di tutele ancorato alla persona a prescindere dal suo status professionale. Nel *Jobs act* era stato previsto uno strumento differente, il contratto di ricollocazione, poi stralciato e sostituito dall'assegno di ricollocazione, una soluzione ancora debole e non inserita organicamente in tutti i percorsi di ricollocazione dei disoccupati.

Vi sono ulteriori diversità tra la normativa italiana e francese, ad esempio con riferimento al differente approccio sul fronte della tecnologia: mentre nel nostro paese si rafforzano i meccanismi di lavoro a distanza - attraverso il "lavoro agile", in Francia si inizia a regolare quello che è stato definito il **"diritto alla disconnessione"**.

La principale differenza strategica riguarda però la contrattazione collettiva, con una forte centralità del contratto di categoria che permane in Italia, al contrario del sistema proposto dalla riforma francese, la quale si propone - come sopra descritto - di stabilire la centralità della contrattazione collettiva aziendale lasciando alla legge un ruolo residuale e supplementare. ■



[*] Laureato in Scienze Politiche all'Università degli Studi di Cagliari, ha conseguito il Master in Safety Management all'Università di Modena e Reggio Emilia. Da oltre dieci anni si occupa professionalmente di consulenza per il mercato del lavoro - in particolare nell'ambito dello sviluppo dei servizi per l'impiego e dei sistemi informativi - e di innovazione e gestione della conoscenza nelle organizzazioni pubbliche e private. www.innovazioneilavoro.it

“Mobbing”: manca ancora una norma nazionale, le Regioni provvedono

di Sara Vizin [*]

Il tentativo di fornire una prima definizione del fenomeno “Mobbing” a livello nazionale è stato effettuato dall’INAIL con la celeberrima Circolare n. 71 del 17 dicembre 2003 *Disturbi psichici da costrittività organizzativa sul lavoro. Rischio tutelato e diagnosi di malattia professionale. Modalità di trattazione delle pratiche*. Essa, infatti, ha individuato le fondamenta per il riconoscimento medico-legale della fattispecie di quella che non è una malattia vera e propria ma che, in presenza, di determinati fattori scatenanti, può condurre all’insorgere di alcune patologie. Tale Circolare era stata annullata dal TAR del Lazio con Sentenza del 5 maggio 2005 in quanto il “Mobbing” non può essere considerato in via automatica una malattia professionale e perciò indennizzabile dall’Istituto, dovendo sempre essere provata la rigorosa esistenza della causa di lavoro.

Comunque, la Circolare possiede anche il merito di aver introdotto una novità relativa al concetto di causa che è riconducibile anche all’organizzazione aziendale delle attività lavorative: disturbi psichici sono considerati di origine professionale solo se causati, o concausati in modo prevalente, da specifiche e particolari condizioni di incongruenza delle scelte in ambito organizzativo, definite **costrittività organizzative** [1], quali:

- marginalizzazione dall’attività lavorativa
- svuotamento delle mansioni
- mancata assegnazione dei compiti lavorativi, con inattività forzata
- mancata assegnazione degli strumenti di lavoro
- ripetuti trasferimenti ingiustificati
- prolungata attribuzione di compiti dequalificanti rispetto al profilo professionale posseduto
- prolungata attribuzione di compiti esorbitanti o eccessivi anche in relazione ad eventuali condizioni di handicap psico-fisici
- impedimento sistematico e strutturale all’accesso a notizie
- inadeguatezza strutturale e sistematica delle informazioni inerenti l’ordinaria attività di lavoro
- esclusione reiterata del lavoratore rispetto ad iniziative formative, di riqualificazione e aggiornamento professionale
- esercizio esasperato ed eccessivo di forme di controllo.

Oltre a riconoscere le patologie psichiche professionali derivanti da situazioni di costrittività organizzativa, la Circolare ricomprende nell’ambito del rischio tutelato anche il **mobbing strategico**, definente l’attuazione di una strategia aziendale intenzionale mirante ad indurre il lavoratore al licenziamento per necessità di ridurre il personale o allontanare una persona indesiderata.

Parimenti, essa esclude dal rischio tutelato i seguenti fattori:

- fattori organizzativo/gestionali legati al normale svolgimento del rapporto di lavoro (nuova assegnazione, trasferimento, licenziamento)
- situazioni indotte dalle dinamiche psicologico-relazionali comuni sia agli ambienti di lavoro che a quelli di vita (conflittualità interpersonali, difficoltà relazionali o condotte comunque riconducibili a comportamenti puramente soggettivi che, in quanto tali, si prestano inevitabilmente a discrezionalità interpretative).

Attualmente non esiste in Italia una specifica disciplina sul “Mobbing”. In mancanza di tale quadro legislativo di riferimento e poiché le Regioni possono “intervenire con propri atti normativi anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze” (sentenza Corte Cost. n. 359/2003), alcune si sono dotate di legislazione ad hoc, sensibilizzando positivamente l’attenzione sul fenomeno:

- L.R. 11 luglio 2002, n. 16 “*Disposizioni per prevenire e contrastare il mobbing nei luoghi di lavoro*” [2] della Regione Lazio
- L.R. 11 agosto 2004, n. “*Intervento della Regione Abruzzo per contrastare e prevenire il fenomeno mobbing e lo stress psico-sociale sui luoghi di lavoro*” [3] della Regione Abruzzo
- L.R. 28 febbraio 2005, n. 18 “*Tutela della salute psicofisica della persona sul luogo di lavoro e prevenzione e contrasto dei fenomeni di mobbing*” [4] della Regione Umbria
- L.R. 8 aprile 2005, n. 7 “*Interventi regionali per l’informazione, la prevenzione e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori dalle molestie morali e psico-fisiche nell’ambiente di lavoro*” [5] della Regione Friuli Venezia Giulia
- D.G.R. 4 marzo 2008, n. 280 «*Adozione “Codice di condotta per la prevenzione di molestie sessuali, discriminazioni e mobbing”*» della Regione Puglia
- L.R. 22 gennaio 2010, n. 8 “*Prevenzione e contrasto dei fenomeni di mobbing e tutela della salute psico-sociale della persona sul luogo di lavoro*” della Regione Veneto



- L.P. 14 marzo 2013, n. 2 “Prevenzione e contrasto del mobbing e promozione del benessere organizzativo sul luogo di lavoro e modificazioni della legge provinciale 18 giugno 2012, n. 13, in materia di pari opportunità” della Provincia Autonoma di Trento.

L'entrata in vigore della Legge 4 novembre 2010, n. 183 *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro* ha visto l'adeguamento di Enti pubblici a quanto espresso dall'articolo 21 recante “Misure atte a garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche”. Infatti, ha previsto la costituzione di un “Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni” in sostituzione dei comitati per le pari opportunità e dei comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, soprattutto in seguito all'emanazione della specifica Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 4 Marzo 2011 contenente le linee guida sulle loro modalità di funzionamento.

A livello di legislazione regionale, gradualmente l'attenzione si è spostata dal fenomeno del “Mobbing” al tema della parità e delle discriminazioni in toto.

Esemplificativa in tal senso, risulta la L.R. 27 giugno 2014, n. 6 *Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere* promulgata dalla Regione Emilia Romagna, innovativa per la moltitudine degli aspetti affrontati:

- sistema della rappresentanza paritaria nel sistema elettorale, nelle società controllate e a livello diffuso;
- cittadinanza di genere e rispetto delle differenze, con attenzione anche al linguaggio di genere e lessico delle differenze;
- salute e benessere femminile, in termini di medicina di genere, sport e tempo libero;
- indirizzi di prevenzione alla violenza di genere, con attenzione anche alla prevenzione dei fenomeni della tratta e della riduzione in schiavitù, dei matrimoni forzati e delle mutilazioni genitali femminili;
- lavoro e occupazione femminile per promuovere l'autonomia economica delle donne che hanno subito violenza e contrastare il fenomeno delle donne con fragilità sociale, economica e occupazionale;
- conciliazione e condivisione delle responsabilità sociali e di cura volto alla realizzazione di politiche di conciliazione tra vita lavorativa e familiare, tra tempi di lavoro retribuito, delle relazioni, della cura anche di sé, al fine di migliorare la qualità della vita delle persone e determinare un processo di riequilibrio nei ruoli assunti da donne e uomini nell'organizzazione della società, del lavoro, della sfera privata e familiare;
- rappresentazione femminile nella comunicazione per incentivare un uso responsabile di tutti gli strumenti di comunicazione fin dai primi anni di vita, affinché i messaggi, sotto qualunque forma e mezzo espressi, discriminatori o degradanti, basati sul genere e gli stereotipi di genere siano compresi, decodificati e superati;
- cooperazione internazionale mediante lo sviluppo di relazioni globali per la parità;
- strumenti del sistema paritario declinati in bilanci e statistiche di genere, istituzione di un Tavolo regionale permanente per le politiche di genere e dell'Area d'integrazione del punto di vista di genere e valutazione del suo impatto sulle politiche regionali, di un Centro regionale contro le discriminazioni e convocazione della Conferenza delle elette.

A livello regionale, quindi, esiste un substrato normativo mentre quello che viene ancora meno in un momento economico particolarmente delicato come quello che stiamo attraversando è la paura di investire in persone che vivono situazioni differenti non solo legate a diverse fasi della vita ma anche a genere sessuale, età, razza, disabilità, orientamento sessuale, solo per citarne alcune. L'attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e di non discriminazione rende il contesto di lavoro sano e non conflittuale favorendo l'apporto qualitativo di ogni persona che lavora, donna e uomo. Infatti, promuovere un clima di valorizzazione delle diversità permette di aumentare il benessere di tutti i lavoratori, con ricadute positive in termini di soddisfazione professionale e produttività. ■

Note

^[1] Riduzione degli spazi di decisione individuale inevitabilmente indotta dalle scelte organizzative che introducono elementi di sofferenza emotiva nello svolgimento della funzione lavorativa.

^[2] Con sentenza 19 dicembre 2003, n. 359, la Corte Costituzionale ne dichiara l'illegittimità costituzionale.

^[3] Con sentenza 27 gennaio 2006, n. 22, la Corte Costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità.

^[4] Con sentenza 22 giugno 2006, n. 238, la Corte Costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità.

^[5] Dapprima impugnata, la legge (Corte Costituzionale 22 giugno 2006, n. 239) non contrasta con precetti costituzionali poiché non formula una definizione del mobbing con valenza generale e riguarda soltanto alcuni suoi aspetti non esorbitanti dalle competenze regionali ordinarie e ancor meno da quelle statutarie.



^[1] *Psicologa del lavoro e delle organizzazioni. Interessata particolarmente a orientamento al lavoro, pari opportunità e stress occupazionale. Attualmente ricopre la carica di Consigliera di Parità della provincia di Gorizia.*

Conciliazione Monocratica ed esecutività del verbale di conciliazione

di Annalisa Brescia [*]

Introduzione

La conciliazione monocratica è stata introdotta nel nostro ordinamento dal D. Lgs. n. 124/2004 il quale la disciplina all'art. 11. E' stata, in seguito, innovata dalla Legge n. 183/2010, c.d. "Collegato Lavoro", che all'art. 38 ha introdotto una novità di fondamentale importanza, attraverso l'inserimento del nuovo comma 3 bis.

L'istituto è finalizzato a risolvere, in via stragiudiziale, controversie tra datori di lavoro e lavoratori, aventi ad oggetto diritti patrimoniali di questi ultimi, sia di natura retributiva che contributiva, inerenti al rapporto di lavoro, e presuppone che il datore di lavoro non abbia commesso violazioni di tipo penale o illeciti amministrativi.

Si svolge davanti ad un Funzionario della Direzione del Lavoro competente per territorio e il procedimento si definisce o con un verbale di accordo tra le parti, nel quale si addivene ad una tutela immediata per il lavoratore e un azzeramento delle sanzioni a carico di parte datoriale (tranne quelle previdenziali per omissione sui contributi dovute per le somme conciliate), oppure con un verbale di mancato accordo.

La sua funzione, pertanto, in caso di raggiunto accordo, è quella di deflazionare l'elevato contenzioso giudiziale in materia di lavoro e di garantire un'efficace tutela dei lavoratori e una rapida definizione delle problematiche lavoristiche, essendo alternativa alla via giudiziaria.



Conciliazione Monocratica

1. Tipologie

L'art. 11 del D. Lgs. 124/2004 prevede due tipologie di conciliazione monocratica: preventiva e contestuale.

Il comma 1 disciplina la conciliazione a carattere preventivo che sorge quando il lavoratore, oppure l'organizzazione sindacale che lo rappresenta, inoltra una richiesta di intervento alla DTL competente e questa, verificata l'esistenza di "elementi per una soluzione conciliativa della controversia", convoca le parti e procede in tal senso.

Pertanto, l'unico soggetto legittimato a richiedere l'attivazione della conciliazione monocratica preventiva è il lavoratore che intende, *motu proprio*, effettuare una transazione sui diritti patrimoniali disponibili che ha maturato.

Non è prevista, quindi, l'attivazione della conciliazione monocratica su richiesta del datore di lavoro, né è possibile la tutela di eventuali posizioni creditorie dello stesso.

La conciliazione contestuale, invece, disciplinata dall'ultimo comma del citato Decreto, si verifica quando viene attivata direttamente dall'Ispettore, in sede di accesso ispettivo, previo consenso espresso delle parti.

Tale consenso può essere acquisito o direttamente nello stesso verbale o successivamente, purché per iscritto, a mezzo lettera raccomandata o mediante posta elettronica certificata, e deve contenere un espresso riferimento al verbale di primo accesso.

A seguito di ciò, la procedura conciliativa monocratica può essere avviata fino all'emanazione di un qualsiasi provvedimento amministrativo di tipo sanzionatorio e segue il medesimo iter della conciliazione preventiva, ai fini sia della sua attivazione che degli esiti legati al raggiungimento o meno dell'accordo.

In entrambi i casi, per come disposto dall'art. 11, comma 6, u.p.: "la convocazione delle parti interrompe i termini di cui all'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, fino alla conclusione del procedimento conciliativo".

Detti termini decorrono dalla data di accertamento della violazione e tale interruzione dei termini riguarda, oltre i crediti retributivi, anche i termini per la riscossione dei crediti assicurativi e previdenziali da parte degli Istituti competenti.

2. Presupposti

Presupposto principale per l'attivazione della conciliazione monocratica, sia preventiva che contestuale, è *l'esistenza di diritti patrimoniali del lavoratore*, di origine contrattuale o legale, comprensivi dei diritti di natura risarcitoria, quali interessi e rivalutazione monetaria.

Trattasi di *diritti disponibili*, ossia diritti che non possono essere suscettibili di rinunzie e transazioni, in quanto non si può derogare a diritti "primari", con espresso riconoscimento costituzionale.

Deve, invero, farsi riferimento a crediti patrimoniali o pecuniari in capo al lavoratore e questo a prescindere che si tratti di lavoro subordinato, autonomo o parasubordinato. Il legislatore, difatti, non utilizza mai le locuzioni *datore di lavoro* o *lavoratore subordinato*, facendo generico riferimento alle *parti*.

Sono esclusi i soli rapporti di lavoro alle dipendenze della P.A., atteso che si tratterebbe di una contrattazione privatistica viziata da nullità.

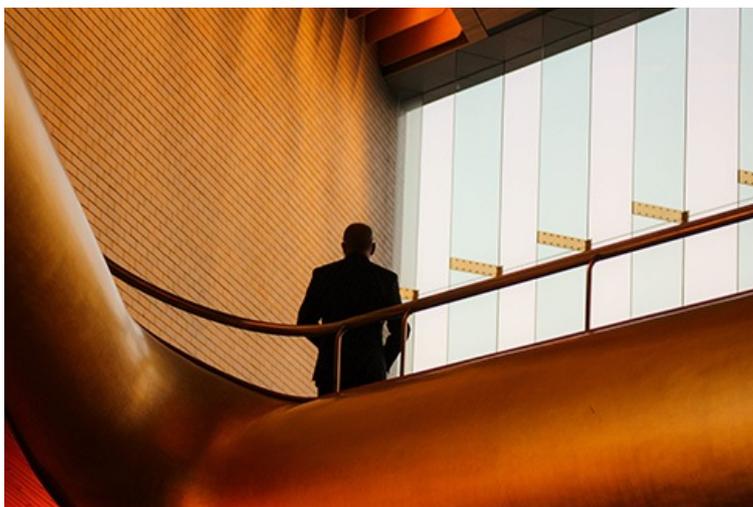
Inoltre, è necessario che tali crediti siano dovuti in ragione della attività lavorativa, sia in essere che cessata, poiché deve sussistere in ogni caso un periodo lavorativo intercorso tra le parti (Circolare Ministeriale n. 36/2009). Non possono, infatti, essere concluse conciliazioni monocratiche "a carattere novativo", che si risolvono nella corresponsione di una somma di denaro da parte del datore di lavoro a mero titolo transattivo (c.d. "a saldo e stralcio").

Ulteriore presupposto è che non sussistano sanzioni penali e le questioni rilevate non contengano *elementi oggettivi e certi*, atti a dimostrare la sussistenza di illeciti amministrativi.

Invero, per come disposto dalla Circolare del Ministero del Lavoro n. 36/2009, "il tentativo di conciliazione deve essere escluso laddove la richiesta di intervento riguardi direttamente fattispecie che integrino gli estremi di un reato... Si ritiene del tutto corretto, invece, il ricorso allo strumento conciliativo nei diversi casi in cui la fattispecie rappresentata potrebbe avere solo eventualmente implicazioni sul piano penale".

Ciò in quanto i reati, anche solo allo stato della denuncia, sono meritevoli di accertamento, essendo costituzionalmente prevalente la tutela dei beni-interessi individuati dalla legge penale.

Infine, con particolare riferimento alla conciliazione monocratica contestuale, si ritiene, per come esplicitato nella citata circolare, che la stessa "possa trovare utile applicazione nel caso in cui l'azienda occupi un solo lavoratore a meno che, in relazione agli elementi di prova acquisiti in occasione del primo accesso ispettivo ed alla loro capacità di tenuta in un eventuale contenzioso amministrativo e giudiziario, lo stesso non possa considerarsi in nero".



3. Esiti

Il tentativo di conciliazione monocratica, sia preventivo che contestuale, può concludersi con un verbale di mancato accordo o di accordo.

3.1 Mancato accordo

Il mancato accordo può dipendere dalla non raggiungimento dell'intesa tra le parti o dalla mancata comparizione di entrambe o di una sola. In tali casi, l'Ufficio sarà tenuto ad attivare l'azione ispettiva (D. Lgs. n. 124/2004, art. 11 c. 5).

Se, però, il mancato accordo è addebitabile esclusivamente al comportamento del lavoratore, "non consegue necessariamente l'attivazione dell'accertamento ispettivo, soprattutto in assenza di elementi utili ad un possibile riscontro dei fatti denunciati" (Circolare Ministeriale n. 36/2009).

Ulteriore ipotesi di mancato accordo si verifica quando è lo stesso Funzionario conciliatore a non sottoscrivere il verbale di conciliazione.

Invero, lo stesso può rifiutare di apporre la propria sottoscrizione tutte le volte in cui abbia la percezione della vessatorietà delle condizioni poste dal datore di lavoro, seppur accettate dal lavoratore, come disposto dalla Circolare Ministeriale n. 24/2004 ("il funzionario conciliatore può non procedere a sottoscrivere il verbale di un eventuale accordo manifestato dalle parti, nei soli casi in cui risulti evidente la mancanza di una genuina e libera manifestazione del consenso da parte del lavoratore").

La successiva Circolare, n. 36/2009, mette invece in evidenza come il conciliatore possa non sottoscrivere l'accordo raggiunto dalle parti se esso appare "manifestamente volto ad eludere l'applicazione della tutela pubblicistica prevista a favore dei lavoratori oppure a preconstituire false posizioni previdenziali".

3.2. Accordo

In caso di esito positivo, al contrario, la conciliazione si conclude con un accordo che risulterà da un verbale avente piena efficacia, non impugnabile ai sensi dell'art. 2113 c.c e produttivo di conseguenze giuridiche non solo tra le parti ma anche nei confronti dei terzi (istituti previdenziali e organi di vigilanza).

Il verbale di accordo deve indicare le singole voci contrattuali da cui derivano le somme concordate e conciliate (ad esempio: differenze retributive, maggiorazioni per lavoro straordinario, trattamento di fine rapporto), al fine di indicare in modo esatto il debito previdenziale, il cui corretto assolvimento comporta l'estinzione del procedimento ispettivo.

L'art. 11, comma 4, del D.Lgs. n. 124/2004 stabilisce, infatti, che l'estinzione del procedimento ispettivo si verifica, dopo la sottoscrizione dell'accordo, con il versamento dei contributi previdenziali agli Istituti e con il pagamento delle somme "concordate" al lavoratore, ponendosi ciò come *condicio sine qua non* per la realizzazione dell'effetto estintivo del procedimento.

Invero, il datore di lavoro deve provvedere al pagamento integrale, nel termine stabilito, sia delle somme dovute al lavoratore, sia del versamento totale dei contributi e dei premi assicurativi determinati in base alla legislazione vigente (compresi i minimali contributivi), ma solo con riferimento alle somme concordate in sede conciliativa, restando suo onere la comunicazione dell'avvenuto adempimento retributivo e previdenziale alla Direzione Territoriale del Lavoro che ha concluso la conciliazione monocratica.

La Circolare Ministeriale n. 36/2009 ha ulteriormente sancito che l'estinzione del procedimento ispettivo si realizza con il raggiungimento dell'accordo, seguito dagli adempimenti richiesti, chiarendo che il mancato adempimento all'obbligo del versamento degli importi per contributi previdenziali e premi assicurativi, nella misura e nelle modalità concordate, segnalato dagli Istituti, comporta l'attivazione dell'ispezione.

Difatti, in caso di mancato adempimento delle obbligazioni contributive e patrimoniali/pecuniarie dedotte nel verbale di accordo, si verifica la ripresa dell'attività ispettiva sospesa, senza ulteriori possibilità "negoziali", con applicazione delle relative sanzioni.

4. Efficacia esecutiva del verbale di accordo

In caso di mancato adempimento degli accordi raggiunti in una conciliazione monocratica, il verbale di conciliazione acquista efficacia di titolo esecutivo.

Invero, il comma 3-bis, del D. Lgs 124/2004 come modificato dall'art. 38 della Legge 183/2010 (c.d. Collegato Lavoro), sancisce che il verbale di cui al comma 3 è dichiarato esecutivo con decreto dal Giudice competente, su istanza della parte interessata.

Territorialmente competente è il Tribunale nella cui circoscrizione si trova la Direzione Territoriale del Lavoro presso la quale si è svolta la conciliazione monocratica ed è stato redatto l'apposito verbale sottoscritto dalle parti.

Circa la competenza, la stessa è devoluta al Giudice del Lavoro, dal momento che il verbale di conciliazione monocratica riguarda esclusivamente spettanze economiche relative ad un rapporto di lavoro.

È stato, in tal modo, introdotto un nuovo titolo esecutivo stragiudiziale che si va ad aggiungere a quelli ex art. 474 c.p.c. In precedenza, al contrario, il verbale ex art. 11 D. Lgs. n. 124/2004 faceva solo piena prova scritta del credito spettante al lavoratore (art. 642 c.p.c.), valendo quale riconoscimento del debito (art. 1988 c.c.) privilegiato dalla pubblica fede, in quanto reso avanti ad un pubblico ufficiale (art. 2700 c.c.).

Non costituiva, quindi, titolo esecutivo in quanto la conciliazione monocratica non era ricompresa tra i "provvedimenti e gli altri atti ai quali la legge attribuisce espressamente efficacia esecutiva" in base al disposto dell'art. 474 c.p.c. Né era ravvisabile un'ipotesi di *analogia legis*, in quanto "legislator quam dixit tam voluit".

Pertanto, prima dell'entrata in vigore del Collegato Lavoro, in caso di mancata esecuzione dell'accordo raggiunto in sede di conciliazione monocratica, il lavoratore, per ottenere il riconoscimento del suo credito patrimoniale, doveva affrontare un vero e proprio giudizio di cognizione per ottenere il riconoscimento del credito patrimoniale nei confronti del datore di lavoro e, solo successivamente, poteva avviare la procedura esecutiva, sostenendo tutte le spese.

A seguito della modifica normativa, invece, il verbale di conciliazione munito di formula esecutiva viene direttamente notificato al debitore unitamente al precetto, ex art. 480 c.p.c.



5. Differenze tra la conciliazione monocratica e la conciliazione non monocratica alla luce della Sentenza della Corte di Cassazione n. 3344 del 18.02.2005

Degna di nota, in ultima analisi, appare la Sentenza della Suprema Corte, n. 3344 del 18 febbraio 2005, con la quale i giudici di legittimità si sono pronunciati sulla portata degli accordi raggiunti in sede di conciliazione giudiziale, stragiudiziale ex art. 410 c.p.c. e monocratica, sostenendo che: "la natura di rapporto di lavoro autonomo definito in sede di conciliazione giudiziale non preclude, perciò al

Ministero del lavoro e delle politiche sociali di richiedere al giudice l'accertamento di tale natura ai fini della legittimità delle sanzioni intimare con l'ordinanza – ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro definitivamente pronunciato”.

Punto di partenza è stata un'ordinanza-ingiunzione della Direzione Territoriale del Lavoro di Salerno, emessa a seguito della notificazione di illeciti amministrativi riscontrati durante l'attività di vigilanza che, nel lontano anno 1999, veniva impugnata dalla Confederazione Italiana Agricoltori ex art. 22 Legge n. 689/1981.

L'opponente, difatti, deduceva l'insussistenza del contestato rapporto di lavoro subordinato e l'inesistenza delle conseguenti violazioni.

Il Tribunale di Salerno, con Sentenza n. 2309/2001 del 24 settembre 2001, accoglieva il ricorso e disponeva l'annullamento delle sanzioni inflitte con l'ordinanza-ingiunzione poiché le stesse, in sede di conciliazione giudiziale, avevano negato l'esistenza del contestato rapporto di lavoro subordinato.

Tale decisione veniva impugnata per Cassazione dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, adducendo la violazione e la falsa applicazione dell'art. 410 c.p.c. e dell'art. 1372, comma 2, c.c., per la ritenuta estesa efficacia della conciliazione nei confronti dei terzi.

La Suprema Corte, partendo dal principio giuridico sancito nell'art. 1372 c.c., in virtù del quale il contratto ha forza ed efficacia di legge fra le parti contraenti, *“ma nei confronti dei terzi non produce effetti se non nei casi previsti tassativamente dal legislatore”*, ha statuito che la conciliazione giudiziale *“ha efficacia vincolante, in riferimento ai soggetti, esclusivamente per gli stipulanti e, in riferimento all'oggetto, soltanto per quella parte di negozio dispositivo che attiene alla rinuncia a diritti già acquisiti dal lavoratore”*.

Pertanto, l'oggetto e il contenuto della conciliazione (giudiziale e collegiale) non hanno alcuna efficacia vincolante nei confronti dei terzi, soprattutto se si considerano quei terzi particolarmente qualificati, come *“quegli uffici o enti titolari di interessi pubblici connessi al rapporto di lavoro intercorso tra le parti”* e ciò a prescindere dagli accordi delle parti circa la qualificazione del rapporto di lavoro intercorso fra le stesse.

Con la Sentenza n. 3344/2005, dunque, la Suprema Corte riconosce al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – che abbia svolto indagini ispettive da cui emerga la natura subordinata di un rapporto di lavoro, riconosciuto autonomo dalle parti mediante la sottoscrizione di un verbale di conciliazione – la facoltà *“di richiedere al giudice l'accertamento di tale natura ai fini della legittimità delle sanzioni intimare con l'ordinanza – ingiunzione”*.

Al contrario, circa la portata della conciliazione monocratica, il verbale di accordo rivestire piena efficacia nei confronti dei terzi. Invero, riconoscendo la sussistenza e la qualificazione di un rapporto di lavoro subordinato, non acquisisce valenza probatoria degli illeciti amministrativi in materia di lavoro relativi alla fattispecie emersa col consenso delle parti.

Inoltre, gli organi di vigilanza non potranno proseguire né iniziare accertamenti ispettivi per i medesimi fatti e per le identiche circostanze, atteso l'effetto estintivo della procedura con esito favorevole: l'estinzione del procedimento ispettivo comporta, infatti, l'arresto di qualsiasi accertamento sui fatti conciliati. ■



Riferimenti normativi

- D.Lgs. n.124/2004, art. 11;
- Circolare M.L.P.S. n. 24/2004;
- Interpello M.L.P.S. del 26.10.2006;
- Direttiva del Ministro del Lavoro del 18.9.2008 (c.d. Direttiva Sacconi);
- Circolare M.L.P.S. n. 36/2009;
- Legge n.183/2010, art. 38.

[] La dott.ssa Annalisa BRESCIA è Ispettore del lavoro - Le considerazioni che seguono sono frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.*

Le nuove collaborazioni eterorganizzate

Dal “Parasubordinato” al “subordinato” di Piero Cascioli [*]

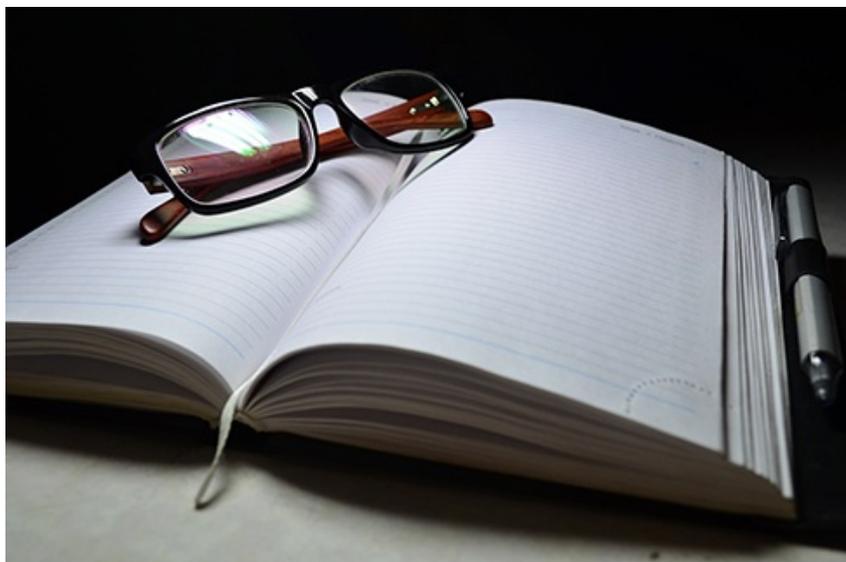
Il D. Lgs. 81/15 ha introdotto importanti novità nella vasta area delle “collaborazioni”, elaborando una nuova fattispecie che si caratterizza principalmente per la “eterorganizzazione”. È l’art. 2 del citato decreto che indica criteri e modalità operative che rendono possibile l’applicabilità della disciplina del lavoro subordinato ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi ed al luogo di lavoro.

Diciamo che l’elemento di novità più eclatante è indubbiamente il criterio della “eterorganizzazione”, un concetto nuovo nella materia lavoristica, che ci richiama alla memoria quello di “eterodirezione”. Quest’ultima, come noto, qualifica, più di ogni altro indice, la prestazione di lavoro come subordinata. Vale a dire, che il criterio della “direzione” da parte di terzi dell’attività lavorativa, è l’elemento base per ricollocare la stessa attività nell’ambito del lavoro subordinato.

A questo criterio si aggiunge ora quello della “eterorganizzazione”, vale a dire, l’attività lavorativa viene organizzata dal datore e questo fa sì che l’attività così posta in essere, venga regolamentata in regime di lavoro subordinato. Siamo di fronte ad un’estensione della categoria del lavoro subordinato? Sì e no.

Indubbiamente, nel momento in cui si dice che la disciplina del lavoro subordinato si applica anche ai rapporti di collaborazione aventi determinate caratteristiche, di fatto si estende la macro-categoria del lavoro subordinato.

Di contro, è anche vero che si tratta pur sempre di un determinato tipo di collaborazioni, per le quali il legislatore potrebbe in ogni momento stabilire una diversa disciplina e collocazione. Bisogna anche dire che questa nuova tipologia di collaborazione non è qualificata solo dalla “eterorganizzazione”, che sicuramente è l’elemento più importante, ma anche da altri due caratteri, che sono la “continuità” e la “personalità” delle prestazioni lavorative. *“La collaborazione deve concretarsi in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative... organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi ed al luogo di lavoro...”*. Solo a queste condizioni la collaborazione rientra nella disciplina del lavoro subordinato e, pertanto, il collaboratore andrà a beneficiare di tutti i relativi istituti (ferie, riposi, malattia, maternità, tempi di lavoro, licenziamenti, trattamenti economici, ecc.).



Poi ci sono le esclusioni previste dalla legge stessa, che sono le collaborazioni ricollocabili ad una professione, o ad organi di amministrazione e controllo di società, o in ragione di particolari esigenze produttive ed organizzative individuate da Accordi Collettivi stipulati dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, o quelle rese a favore di associazioni o società sportive dilettantistiche, o infine quelle certificate.

Dunque, “personalità”, “continuità”, “eterorganizzazione”, questi sono i tre elementi che qualificano questa nuova tipologia di collaborazione e che l’avvicinano molto al lavoro subordinato.

Intanto la “personalità” della prestazione, significa che l’attività dedotta in contratto deve essere svolta personalmente dal collaboratore, senza avvalersi del supporto di altri o di strutture di soggetti terzi; sembra quasi una mera messa a disposizione delle proprie energie lavorative, tratto caratteristico, come noto, della *locatio operarum*.

Poi c’è la “continuità” della prestazione. Cioè, la collaborazione non deve essere resa una tantum, o saltuariamente, in tal caso saremmo già nell’autonomia, ma con continuità; in tal modo va a profilarsi un tipo di attività che si ripete, che ha una sistematicità e prevedibilità e che, pertanto, si inquadra in una organizzazione precostituita.

Infine “l’eterorganizzazione”, cioè è il committente, che decide “come”, “dove”, “quando”, l’attività lavorativa deve essere resa.

È facile, dunque, capire, come tutto questo avvicini la “collaborazione” così disegnata al lavoro subordinato, così come è facile capire le intenzioni del legislatore, che in tal modo ha eliminato alla radice tutte quelle problematiche che ruotavano intorno alle collaborazioni inquadrate nell’area del “parasubordinato” (tutele deboli, abusi, simulazioni, ecc.).



Restano, o forse sarebbe meglio dire, riemergono le Collaborazioni Coordinate e Continuative “pure” ex art. 409 c.p.c.; restano, altresì, le “Collaborazioni Occasionali Autonome” ex art. 2222 c.c.; così come restano le problematiche legate a queste due tipologie di “collaborazione”, che continuano a prestarsi a forme di abuso e di simulazioni.



L’aspetto positivo del nuovo quadro disegnato dal legislatore nel campo delle “collaborazioni”, è che le riqualificazioni legate a co.co.co. o a coll. occ. aut., non genuine, possono ora avere come parametro di riferimento, non più solo il lavoro subordinato, ma anche le “collaborazioni personali eterorganizzate”.

Pertanto, a fronte di una collaborazione coordinata e continuativa o di una collaborazione occasionale autonoma, non genuina, si potrà procedere ad una riqualificazione o verso un rapporto di lavoro subordinato “puro” ex art. 2094 c.c., o verso una “collaborazione personale eterorganizzata” ex art. 2 co. 1 D. Lgs. 81/15, ovviamente, sussistendone le condizioni; cioè per una riqualificazione in lavoro subordinato, dovrà sussistere la “eterodirezione e gli altri elementi tipici di questa categoria; mentre per una riqualificazione in una “collaborazione” ex

art. 2 co. 1 D. Lgs. 81/15, dovranno sussistere i tre elementi tipici che la caratterizzano e di cui abbiamo fatto menzione: la “personalità” e la “continuità” della prestazione; ma soprattutto “l’eterorganizzazione”, elemento che segna lo spartiacque tra la “collaborazione” ex art. 2 co. 1 del Decreto 81/15, e la co.co.co. ex art. 409 cpc. Infatti, nella co.co.co. c’è il “coordinamento”, la “continuità”, ma il “collaboratore” si organizza da solo, non è organizzato dal committente, come invece avviene nella nuova collaborazione. Quindi, è proprio questo l’elemento che più va a qualificare e circoscrivere la nuova fattispecie, collocandola nella sfera d’influenza della disciplina del lavoro subordinato. ■

[*] Responsabile Area Vigilanza 1 di coordinamento della Direzione Territoriale del Lavoro di Roma. 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.

La tutela infortunistica nello sport (3)

di Alberto Del Prete [*]

TERZA PARTE (La prima parte è stata pubblicata nel [n.14](#) • La seconda parte è stata pubblicata nel [n.15](#))

Profilo oggettivo della tutela – Completato l'esame del profilo soggettivo della tutela, non ci si può esimere, a questo punto, dal procedere anche ad un parallelo esame del profilo oggettivo della stessa, dalla quale si possono trarre talune indicazioni particolarmente significative.

L'attività sportiva oggettivamente pericolosa – La previsione di cui all'art. 6 D.Lgs. n. 38/2000, con l'introduzione dell'obbligo assicurativo per gli sportivi professionisti, ha introdotto nell'ordinamento, seppur soltanto implicitamente, una vera e propria presunzione assoluta di pericolosità per lo svolgimento dell'attività sportiva in genere. Ciò in quanto detta previsione non fa alcun riferimento alla tipologia di prestazione richiesta, o all'utilizzo di particolari strumenti, ma prende in considerazione la sola attività sportiva genericamente intesa.

Fatte, beninteso, le doverose distinzioni, per la netta differenza esistente fra le due diverse tipologie di attività, la disposizione di che trattasi può essere paragonata, in quest'ottica, a quelle più risalenti di cui al D.L.Lgt. n. 1450/1917, con cui è stato introdotto l'obbligo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, poiché detto obbligo prescindeva del tutto da qualsiasi riferimento al rischio che scaturisce dalle macchine utilizzate per le lavorazioni, così come, invece, avveniva per il lavoro industriale in quello stesso arco temporale. E considerazioni del tutto analoghe valgono anche per la disposizione di cui all'art. 3 del successivo regolamento approvato con D.L.Lgt. n. 1889/1918, con cui veniva previsto l'obbligo assicurativo anche nei confronti degli alunni degli Istituti di istruzione agraria o forestale per il solo fatto di attendere alle lavorazioni agricole, seppur soltanto a scopo di istruzione e di esercitazione pratica. E tutto ciò, per l'appunto, sulla base dell'intrinseca pericolosità del lavoro agricolo in sé per sé, secondo una valutazione scaturita da parte dello stesso legislatore, Esattamente come avviene, mutatis mutandis, con la previsione di cui al citato art. 6 D.Lgs. n. 38/2000 in relazione all'attività sportiva professionistica.

Tornando, allora, a quest'ultima attività, va rilevato come la tutela assicurativa abbia per oggetto proprio l'attività sportiva che il lavoratore è tenuto a svolgere in forza del contratto stipulato con la società destinataria della stessa.

Tale attività non si limita, quindi, alla partecipazione alle singole gare sportive, ma comprende anche le sedute di preparazione o di allenamento – finalizzate, di norma, alla preparazione proprio dell'evento agonistico – che lo sportivo è contrattualmente obbligato a frequentare.

Pertanto la copertura assicurativa fornita dall'INAIL riguarda non soltanto la partecipazione alla partita settimanale di campionato, ovvero ad altro evento agonistico equivalente, ma anche tutte le altre attività alle quali il lavoratore sia tenuto a partecipare in adempimento degli obblighi contrattuali assunti verso la società di appartenenza.

Per quanto riguarda, poi, la "sede di lavoro" essa deve intendersi il luogo in cui si svolge in via prevalente la prestazione che costituisce oggetto del rapporto lavorativo. Pertanto, tenuto conto che, quantomeno sotto il profilo quantitativo, prevalgono sicuramente le prestazioni effettuate durante le sedute di preparazione o di allenamento, per sede di lavoro deve allora intendersi il luogo nel quale normalmente si svolgono tali sedute.

Per gli infortuni avvenuti, invece, fuori sede rimane competente per territorio la sede INAIL che gestisce il rapporto assicurativo con la società.

Va evidenziato, infine, come la tutela obbligatoria di che trattasi si estende anche alle attività connesse ed accessorie alle prestazioni propriamente lavorative (es. spostamenti su mezzi di trasporto della società) che si pongono in rapporto strumentale rispetto a quest'ultime, secondo i principi generali sul rischio generico aggravato.

Sentenza n. 137/1989 della Corte Costituzionale – Si è detto finora della intrinseca pericolosità dell'attività sportiva come valutazione che scaturisce direttamente dallo stesso legislatore, senza la necessità di ricorrere all'utilizzo di macchinari, più o meno complessi ed articolati. Non va dimenticato, tuttavia, che un autorevolissimo contributo in tal senso è stato fornito anche dalla Corte Costituzionale.

Il riferimento va ad una pronuncia ormai non più recentissima ma che viene considerata, a buon diritto, come uno dei passaggi fondamentali lungo il percorso per il pieno riconoscimento della tutela infortunistica nell'attività sportiva, anche se avente ad oggetto l'esercizio di un'attività non attinente con l'attività sportiva in senso stretto.

La Corte Costituzionale ha, infatti, ritenuto, in tale occasione, che gli artt. 1, III° comma, n. 27, e 4, n. 1, D.P.R. n. 1124/1965 debbano ritenersi in contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost., nella parte in cui non comprendono, tra le persone soggette all'assicurazione obbligatoria, i ballerini ed i tescirei addetti all'allestimento, alla prova o all'esecuzione di pubblici spettacoli.



La particolarità di detta pronuncia si riscontra proprio nella peculiare considerazione del lavoro prestato da dette categorie di lavoratori i quali, pur svolgendo una prestazione lavorativa senza l'utilizzo di macchinari, attrezzi o strumenti, debbono comunque ritenersi, secondo il Giudice delle leggi, meritevoli della protezione offerta dalla tutela infortunistica.

Ciò in quanto l'art. 1 D.P.R. n. 1124/1965 prevede n. 28 ipotesi di diverse attività lavorative nelle quali sussiste l'obbligo assicurativo anche a prescindere dall'utilizzo, per l'espletamento delle relative prestazioni, di macchine, apparecchi o impianti, in ragione di una presunzione legislativa di pericolosità, e comprende tra queste anche le attività di allestimento, prova ed esecuzione di pubblici spettacoli, di cui al n. 27.

Se, dunque, per opera manuale debba intendersi l'impiego di un'attività fisica diretta al raggiungimento di un ulteriore risultato, ne deriva che in tale nozione non può ritenersi ricompresa anche l'ipotesi di un'attività fisica che integri essa stessa un risultato produttivo, proprio così come accade per tutti quei lavoratori dello spettacolo, i quali, attraverso il muoversi, il gestire, il parlare, il cantare e addirittura il semplice essere fisicamente presenti, danno vita ad uno spettacolo.

Ed a questo punto viene superato anche il riferimento all'opera manuale, che appare, ormai, nulla di più di un residuo della vecchia disciplina infortunistica, legata essenzialmente ai macchinari presenti nel settore industriale. Ma ora, in un contesto normativo nel quale viene già ammessa, ormai, un'esposizione a rischio assicurabile anche al di fuori dell'impiego delle macchine, la Corte ha giustamente ritenuto non più giustificabile la limitazione riscontrata nel caso di specie, dovendosi per converso ritenere che l'assicurabilità del rischio vada sancita in relazione alla natura obiettiva di esso e, soprattutto, che, qualora talune attività siano assicurate in quanto espongono ad un dato rischio, obiettivamente considerato, non possa, senza offesa degli artt. 3 e 38 Cost., non stabilirsi la copertura assicurativa per tutte le persone esposte, di fatto, allo stesso rischio.

Così superato, dunque, il duplice limite dell'attività manuale e dell'utilizzo di macchine, apparecchi o impianti, ai fini della concreta ammissibilità della tutela infortunistica, si rende possibile, allora, sulla base dello stesso principio, tutelare, contro gli infortuni, anche tutti coloro che svolgono attività sportiva.

E ciò, beninteso, senza fare alcuna distinzione tra gli sport nei quali vengano utilizzate macchine a motore (automobilismo, motociclismo), ovvero altri strumenti tecnici che aiutano lo spostamento dell'individuo (sci, pattinaggio, ciclismo, vela, canoa), ovvero ancora particolari e specifici attrezzi tecnici che aiutano o racchiudono in sé il gesto tecnico dello sportivo ma che possono anche, essi stessi, essere causa di infortuni (calcio, pallacanestro, pallavolo, rugby, tennis, scherma, hockey, lancio del peso, del disco, del giavellotto, e salto con l'asta nell'atletica leggera) rispetto agli sport che, invece, non prevedono altro se non il libero movimento corporeo dell'atleta (corsa, salti, ginnastica, tuffi, nuoto, nuoto sincronizzato, pugilato, arti marziali). Tutto ciò, per l'appunto, proprio in considerazione della suindicata oggettiva pericolosità dell'attività sportiva in genere.

Cause intrinseche ed estrinseche – Tenuto conto dell'oggetto della tutela infortunistica nell'attività sportiva, dev'essere anche evidenziata un ulteriore e significativa distinzione attinente alle possibili cause d'infortunio.

Quest'ultimo, infatti, pur nella vasta gamma della casistica offerta dalla pratica sportiva, può essere ricondotto, essenzialmente, a due distinte modalità: l'infortunio, infatti, può derivare dall'esecuzione di un gesto tecnico errato, scoordinato o in ritardo che provochi un danno fisico all'autore dello stesso, ovvero ad altri atleti, ma anche ad arbitri, giudici di gara, allenatori e dirigenti, ovvero dall'esecuzione di un gesto che, sebbene venga eseguito nel corso di un evento sportivo, trascende totalmente dalle esigenze tecniche legate alla singola disciplina sportiva.

Si possono, allora, configurare due grandi categorie di infortuni: quelli derivanti da cause intrinseche alla stessa disciplina sportiva, poiché scaturiscono da gesti tecnici connaturati alla stessa, da quelli derivanti, invece, da cause estrinseche in quanto del tutto estranei dalle necessità tecnico – agonistiche dettate dalla singola disciplina sportiva.

La predetta distinzione scaturisce anche dalla giurisprudenza che si è progressivamente formata proprio in relazione agli infortuni scaturiti dalla pratica sportiva. Ed in tal senso anche la Corte di Cassazione ha più volte avuto modo di esprimersi, delineando progressivamente i confini, non sempre facilmente distinguibili in concreto, tra le due suddette categorie.

La Suprema Corte ha, infatti, stabilito che lo svolgimento dell'attività agonistica implica l'accettazione del rischio ad essa inerente da parte di coloro che vi partecipano, per cui i danni da essi eventualmente sofferti rientranti nell'alea normale ricadono sugli stessi.

Successivamente la stessa Corte ha avuto modo di specificare ulteriormente quanto già affermato in precedenza stabilendo che, in materia di risarcimento danni per responsabilità civile conseguente ad un infortunio sportivo, il criterio per individuare in quali ipotesi il comportamento che ha provocato il danno sia esente da responsabilità civile si riscontra nello stretto collegamento funzionale tra gioco ed evento lesivo, collegamento che va escluso se l'atto sia stato compiuto allo scopo di ledere, ovvero con l'uso di una violenza che sia incompatibile con le caratteristiche concrete del gioco, con le caratteristiche dello sport praticato, ovvero col contesto ambientale nel quale l'attività sportiva si svolge in concreto, o con la qualità delle persone che vi partecipano.

Appare sufficientemente chiara, a questo punto, la linea di confine esistente tra le cause intrinseche e le cause estrinseche che, in ultima analisi, appare riconducibile all'elemento intenzionale dell'agente, ossia all'accertamento della specifica volontà di ledere altre persone.



Appare anche sufficientemente chiaro, però, che può non essere semplice distinguere, in concreto, se un singolo infortunio sia ascrivibile all'una o all'altra categoria, soprattutto nel caso in cui l'atto lesivo sia comunque funzionalmente connesso alle regole proprie dell'attività sportiva specificatamente svolta, proprio perché il criterio distintivo si ritrova nell'elemento soggettivo dell'agente e come tale non facilmente accertabile. Ma le pur innegabili difficoltà di accertamento non possono, tuttavia, far venir meno la distinzione chiaramente delineata quantomeno in astratto.

Va, infine, sottolineato come l'assoggettabilità di un singolo evento infortunistico ad una categoria piuttosto che ad un'altra non è privo di conseguenze sul piano pratico, dal momento che mentre per gli infortuni derivanti da cause intrinseche all'attività sportiva si applica senz'altro la tutela di cui al testo unico e successive modificazioni, con totale esonero da qualsiasi responsabilità da parte di colui che ha provocato l'infortunio stesso, in caso, invece, di evento derivante da cause estrinseche si applica la tutela aquiliana di cui all'art. 2043 cod. civ., con conseguente piena responsabilità, ricorrendone i presupposti anche sotto il profilo penale, da parte di colui che ha cagionato l'infortunio stesso.



Contenuto della tutela – A completamento della trattazione in parola non resta che l'analisi di ciò che rappresenta il contenuto effettivo della tutela infortunistica nell'attività sportiva, in funzione delle conseguenze fisiologiche che possono scaturire da un infortunio.

Per quanto riguarda la disciplina applicabile, appare chiarissima l'indicazione che si desume dalla disposizione di cui all'art. 2 D.P.R. n. 1124/1965 che deve ritenersi senz'altro applicabile anche all'attività sportiva e che predispone, per l'appunto, la tutela infortunistica soltanto nelle ipotesi in cui, per effetto dell'infortunio, sopraggiunga la morte dell'infortunato, ovvero un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero, infine, un'inabilità temporanea assoluta da cui derivi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni.

È di tutta evidenza, allora, che, in funzione dell'evento lesivo scaturito dall'infortunio muta anche la natura della tipologia di intervento che si rende possibile porre in essere a seguito dell'infortunio.

Se, infatti, con la morte dell'infortunato potrà farsi luogo soltanto ad una tutela di natura risarcitoria a beneficio degli eredi per fin troppo evidenti ragioni, negli altri casi la disciplina è totalmente diversa.

In caso d'inabilità permanente al lavoro, totale o parziale, alla tutela di natura risarcitoria, formata, da un lato, dal recupero della ridotta o estinta capacità lavorativa dello sportivo, quale fonte di reddito per se e per la propria famiglia, nonché, dall'altro, di quanto spettante a titolo di danno biologico, inteso come risarcimento della lesione dell'integrità psicofisica della persona in sé per sé considerata, indipendentemente da qualsiasi valutazione reddituale, si affiancherà anche una forma di tutela riabilitativa, nel caso sia possibile il recupero di almeno una parte delle capacità lavorativa. Qualora, invece, l'inabilità permanente arrivi al 100%, la tutela riabilitativa, a quel punto, dovrà essere sostituita, anche qui per evidenti ragioni, da una tutela di natura assistenziale vera e propria.

L'ipotesi meno grave, tra quelle ammesse alla tutela infortunistica di cui al citato art. 2, è quella, infine, dell'inabilità temporanea del soggetto infortunato da cui derivi la forzata astensione dal lavoro per un arco temporale che sia almeno superiore a tre giorni.

Si tratta, dunque, di un'ipotesi in cui l'inabilità viene considerata reversibile, per cui si ritiene che il soggetto, in un arco temporale più o meno lungo, seppur con l'eventuale ausilio di adeguate terapie riabilitative, potrà tornare pienamente alla propria pregressa attività lavorativa.

Questo spiega il motivo per cui, in questi casi, le prestazioni previdenziali si limitino essenzialmente ad un mero indennizzo giornaliero commisurato nell'importo alla retribuzione del soggetto infortunato.

Proprio perché si tratta di una situazione non destinata ad avere conseguenze a lungo termine, tenuto conto che il soggetto comunque potrà tornare a svolgere il proprio lavoro, non sono previste ulteriori forme di indennizzo. ■

Bibliografia

Aldo De Matteis – Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Giuffrè Editore - Milano 2011.

Avv. Angelo Guadagnino – La tutela antinfortunistica nello sport: i rapporti di competenza I.N.A.I.L./SPORTASS – su www.laprevidenza.it/news/documenti/infortunistica_sport/1105#A.

[] Avvocato, Funzionario Area Amministrativa e Giuridico – Contenzioso – F5 in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Teramo. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per la relativa Amministrazione di appartenenza.*

Il regime dell'appalto e la tutela del lavoratore alla luce delle recenti riforme

di Adele Martorello [*]

Nozione e disciplina lavoristica dell'appalto

L'appalto è il contratto mediante il quale una parte (l'impresa appaltatrice) assume l'obbligo di eseguire un'opera o un servizio a favore di un'altra (la committente) con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, a fronte del versamento di un corrispettivo^[1].

Il contratto di appalto è un contratto di impresa che consente al committente di traslare all'esterno il rischio inerente l'esecuzione dell'opera o del servizio che costituiscono oggetto dell'accordo. Tale strumento, soddisfacendo l'esigenza di forza lavoro al di fuori dello schema del rapporto di lavoro subordinato, presenta un *quid pluris* rispetto al più ampio *genus* rappresentato dai contratti di impresa. Da questo dato muove l'analisi delle motivazioni sottese al divieto di interposizione nei rapporti di lavoro che ha colpito le forme di destrutturazione dell'impresa. Proprio l'utilizzazione mediata delle prestazioni lavorative altrui ha giustificato il sospetto che il legislatore ha riservato per decenni nei confronti di questo strumento contrattuale. Il rischio che il legislatore ha voluto scongiurare è che l'appalto – soprattutto quello di servizi – possa rivelarsi nella pratica camuffamento formale dell'interposizione e che sotto la forma di appalto si nasconda l'affitto di manodopera.

L'esternalizzazione di fasi del processo produttivo – appaltate a piccole imprese e a loro volta subappaltate a micro-imprese – ritenuta necessaria per la sopravvivenza in mercati fortemente competitivi, ha favorito l'uso scorretto di contratti di appalto e subappalto. Le imprese che hanno un minore potere contrattuale possono essere spinte a stipulare appalti discutibili, il cui basso costo è spesso legato alla riduzione degli standard di trattamento riconosciuti ai lavoratori ove la segmentazione dell'impresa è utilizzata come strumento di frammentazione delle responsabilità nei confronti degli obblighi che discendono dal rapporto di lavoro. A ciò si aggiunge il profilo del mancato rispetto degli obblighi di sicurezza, poiché è stato constatato che le imprese che ricorrono a manodopera irregolare sono anche quelle che presentano maggiori tassi infortunistici, stante la mancanza di un'adeguata formazione e informazione ricevuta dalla forza occupata sulla prevenzione dei rischi sul lavoro. Da qui l'esigenza di definire ancor meglio gli ambiti della genuinità dell'appalto individuati nella definizione codicistica e di rafforzare il meccanismo della responsabilità solidale su tutta la filiera degli appalti.

In ordine al primo punto la giurisprudenza si è ripetutamente misurata con la verifica, nei casi concreti, circa la presenza di un genuino contratto di appalto in contrapposizione, tra l'altro, a forme di mera fornitura di manodopera e ha concluso che la gestione promiscua dei dipendenti dell'impresa committente e di quella appaltatrice, così come il coordinamento dei lavoratori impiegati dall'appaltatore da parte di un responsabile aziendale della committente e l'inserimento funzionale del dipendente dell'appaltatore nel ciclo produttivo dell'impresa committente, siano tutti indici che escludono la presenza di un regolare appalto, secondo la definizione dell'articolo 29 del D.Lgs. n. 276/2003.

In questi casi il lavoratore, sul presupposto che si è realizzato un fenomeno di interposizione illecita di manodopera, può chiedere la costituzione di un rapporto di lavoro alle dirette dipendenze dell'impresa committente. In ordine al secondo punto il legislatore prevede la responsabilità solidale di tutti gli attori coinvolti nella catena degli appalti (committente, appaltatore e subappaltatore) per le somme di natura retributiva e contributiva, inclusi i premi assicurativi, dovute per le prestazioni rese in esecuzione dell'appalto. Alla contrattazione collettiva è affidata la possibilità di stabilire deroghe al regime della responsabilità solidale, ma solo con riferimento ai trattamenti retributivi e con esclusione dei contributi previdenziali e assicurativi^[2]. Il regime di responsabilità solidale che copre le retribuzioni e i contributi maturati dai lavoratori dipendenti impiegati dall'appaltatore ed eventualmente dal subappaltatore, opera entro il limite di due anni dalla conclusione dell'appalto.

L'evoluzione normativa

La disciplina codicistica in materia di appalto contiene una specifica norma avente ad oggetto la tutela delle posizioni creditizie dei lavoratori impiegati in appalti. Come espresso dalla Suprema Corte, la *ratio* della norma è "ravvisabile nell'esigenza di assicurare una particolare tutela in favore dei lavoratori ausiliari dell'appaltatore atta a preservarli dal rischio dell'[eventuale]inadempimento di



questi^[3]”. I dipendenti dell'appaltatore, fermo restando il diritto di rivolgersi al proprio datore di lavoro per la soddisfazione del proprio credito, possono pretendere direttamente dal committente il loro compenso economico, però nei limiti del debito residuo che questi ha nei confronti dell'appaltatore al momento della presentazione della domanda. L'articolo 1676 c.c., funziona nel senso che il committente diviene diretto debitore degli ausiliari dell'appaltatore fino a concorrenza del prezzo di appalto.

La tutela delle posizioni creditizie dei lavoratori disciplinata dal codice civile, così come strutturata, è una tutela molto debole, che non può essere estesa al recupero dei versamenti fiscali e previdenziali omessi dal datore di lavoro. Il legislatore degli anni 60 dello scorso secolo ritenne opportuno affrontare l'esigenza di protezione dei lavoratori mediante l'imposizione di un generico divieto di fornitura di mere prestazioni di lavoro, affidate in appalto o in qualsiasi altra forma^[4]. Quest'approccio era coerente con quella che era la struttura imprenditoriale dell'epoca, vale a dire, l'industria manifatturiera di stampo fordista, in cui l'intero ciclo produttivo era eseguito all'interno della stessa organizzazione aziendale. Il divieto di appalto di manodopera e la normativa lavoristica in materia di appalti leciti trovano pertanto la loro *ratio* proprio nell'intento del legislatore di impedire i fenomeni di sfruttamento parassitario del lavoratore (pseudo-appalti e altre figure d'interposizione). Soggetti terzi che si insinuano



nel rapporto tra datore e lavoratore e lucrano sulla differenza tra il salario erogato al prestatore di lavoro e il compenso corrisposto dall'interponente, situazioni in cui la dissociazione tra titolare formale del rapporto ed effettivo beneficiario della prestazione lavorativa, si risolve in un ostacolo al diritto del lavoratore di pretendere il più vantaggioso trattamento che gli sarebbe spettato se assunto direttamente dall'appaltante. Le conseguenze della violazione del divieto erano pesanti, ad una sanzione penale, che consisteva nell'applicazione di un'ammenda a carico dell'interponente e del soggetto interposto – commisurata al numero di giornate lavorative e dei lavoratori impiegati in violazione del divieto, si affiancava una sanzione civile: l'accertamento *ex lege* di un rapporto di lavoro subordinato nei confronti del soggetto che abbia effettivamente utilizzato la prestazione. La norma in esame supera il limite insito nell'art. 1676 c.c. Il vincolo solidale gravante sul committente non è circoscritto al solo debito che questi ha nei confronti dell'appaltatore al tempo in cui i dipendenti propongono domanda, ma racchiude tutti i diritti economici del lavoratore, indipendentemente, quindi, dal fatto che il committente abbia versato o meno il corrispettivo per l'esecuzione dell'appalto. Tuttavia la disciplina della responsabilità solidale e il vincolo della parità di trattamento ed il rafforzamento della tutela dei lavoratori è limitato ai soli appalti da eseguirsi all'interno delle aziende. A differenza dell'apparato sanzionatorio predisposto dalla legge del '60, nella legge Biagi non troviamo nessuna norma che sanzioni espressamente i rapporti interpositori in quanto tali. Il legislatore definisce l'appalto per differenza rispetto alla somministrazione, individuando quelli che sono i criteri distintivi tra queste due aree adiacenti. Il nuovo precetto suggerisce, in primo luogo, quelli che sono gli elementi tipici del contratto di appalto – quali indici di regolarità dello stesso, mediante la creazione di un collegamento con l'art.1655 c.c.^[5]. L'interposizione illecita è così definita in negativo. Affinché si perfezioni un appalto legittimo, è necessaria la presenza simultanea di due requisiti: l'organizzazione dei mezzi, anche immateriali, che costituiscono il complesso aziendale e la gestione a proprio rischio dell'attività d'impresa. L'interposizione costituisce una fattispecie vietata solo nel momento in cui è lesiva.

L'eliminazione della presunzione d'illiceità dell'appalto prevista dall'ora abrogato art. 1 della legge n. 1369/1960, già mitigata in sede giurisprudenziale per gli appalti *labour intensive*, rappresenta l'elemento di maggior novità della nuova disciplina. Ma è nel secondo comma dell'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003^[6] che il legislatore ha concentrato l'attenzione rispetto alle tutele delle posizioni lavorative degli ausiliari dell'appaltatore, mantenendo e ampliando la regola della responsabilità solidale passiva, gravante su committente e appaltatore, per i trattamenti retributivi e contributivi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto, superando peraltro la sfuggente distinzione tra appalti interni ed esterni. Il carattere solidale concerne le sole obbligazioni retributive e contributive e non anche il rispetto dei trattamenti normativi. La responsabilità solidale opera entro un determinato limite temporale, fissato in due anni dalla cessazione dell'appalto. Il regime di corresponsabilità è applicabile al solo rapporto che lega il committente all'appaltatore, non trova valenza, nell'ipotesi di frazionamento degli appalti. Il committente non è quindi responsabile dell'adempimento degli obblighi retributivi nei confronti dei lavoratori impiegati nei subappalti, derivanti dalla stessa filiera produttiva in cui è inserito l'appalto principale. L'inapplicabilità del vincolo di solidarietà nei confronti di tutti i soggetti coinvolti nella filiera degli appalti rappresenta il più grosso ostacolo alla concreta tutela dei diritti dei lavoratori. Il vincolo di solidarietà, inderogabile nella previgente disciplina e applicabile ai soli appalti interni, può essere derogato (anche in *in pejus*) dai contratti collettivi nazionali, stipulati da associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, che possono addirittura escludere l'operatività del principio solidaristico. Le organizzazioni sindacali, in virtù di tale disposizione, possono modellare il vincolo di responsabilità solidale, ampliandone o riducendone l'ambito di applicazione. L'adempimento degli obblighi previdenziali dell'appaltante libera anche l'appaltatore (con diritto di rivalsa sul secondo).

Il comma 911, dell'art. 1 della legge n. 296/2006 – la legge Finanziaria per il 2007 – novella la precedente versione dell'art. 29, sancendo che “*in caso di appalto di opere o di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti*”. La responsabilità è estesa a tutto il credito vantato dai lavoratori e non più limitato al debito residuo che il committente ha verso l'appaltatore (e gli eventuali subappaltatori) al tempo dell'istanza. La nuova formulazione dell'art. 29 segna un altro punto a favore dell'effettività della disciplina protettiva dei lavoratori impiegati negli appalti. Tuttavia la

normativa ha escluso qualsiasi obbligo solidaristico per le sanzioni civili, in relazione alle quali permane la responsabilità esclusiva del soggetto su cui ricade l'inadempimento^[7].

La legge Fornero (92/2012) ha confermato la previsione (introdotta dal Dl 5/2012) per cui il committente convenuto in giudizio unitamente all'appaltatore ed eventuale sub appaltatore può eccepire con la prima difesa utile il beneficio della preventiva escussione del patrimonio del soggetto debitore. Una volta accertata la responsabilità solidale di tutti gli obbligati l'azione esecutiva potrà essere rivolta contro l'impresa committente, solo dopo che sia stato tentato con esito infruttuoso il recupero coattivo nei confronti del debitore principale. In tutti i casi in cui il committente effettua il pagamento del debito (retributivo, previdenziale o assicurativo) potrà esercitare un'azione di regresso nei confronti del coobbligato inadempiente secondo le regole generali.

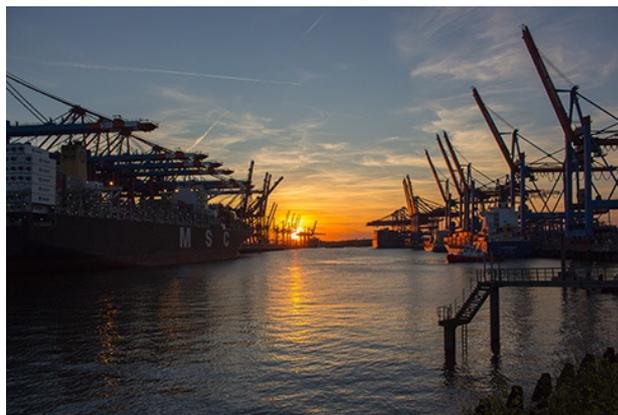
Il Jobs act riconosce ai lavoratori che operano nell'ambito di un appalto di opere e servizi una particolare forma di garanzia, nel caso in cui si realizzi una successione nella gestione dell'appalto ed essi continuano a prestare servizio per l'impresa subentrante, il diritto di conservare l'anzianità aziendale maturata nel periodo precedente, pur derivando da questa situazione la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro^[8]. L'art.48 del D.Lgs. n. 81/2015 in materia di riordino delle tipologie contrattuali stabilisce che, fatte salve specifiche ipotesi definite con decreto del Ministero del lavoro, è vietato il ricorso al lavoro accessorio nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere e servizi^[9].

Regime dell'appalto e "pacchetto depenalizzazioni"

Il pacchetto "depenalizzazioni" ex D.Lgs. n. 8/2016, nell'ambito di una più generale depenalizzazione dei reati in materia di lavoro e previdenza e, in particolare, delle figure di interposizione di manodopera normale ex D.Lgs. n. 276/2003, modifica l'apparato sanzionatorio riguardante l'utilizzo illecito delle missioni del lavoratore presso terzi a titolo di appalto, nel senso che sottrae la violazione in materia di appalto alla adozione del provvedimento di prescrizione obbligatoria ex art. 15 D.Lgs. n. 124/2004 e sostituisce le sanzioni penali con nuove sanzioni amministrative non diffidabili.

Sicché l'aver stipulato un contratto e posto in essere l'esecuzione dell'opera o lo svolgimento del servizio per un appalto illecito, in assenza dei requisiti previsti dalla legge (art. 29, D.Lgs. n. 276/2003) se fino al 5 febbraio 2016 è stato sanzionato con il previgente disposto normativo, ovvero con ammenda pari euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione, con un calcolo di natura meramente matematica (numero lavoratori x numero giorni/lavoro) e, senza alcun limite massimo di pena, a decorrere dal 6 febbraio 2016 la sanzione applicata ha assunto la connotazione di illecito amministrativo punito con una sanzione amministrativa quantificata sempre nelle medesime modalità ma con un minimale che non può essere inferiore a 5.000 euro, né superiore a 50.000 euro, come disposto dall'art. 1, comma 6, del D.Lgs. n. 8/2016. Così nel caso dell'appalto non genuino/utilizzazione illecita (art. 29, comma 1 D.Lgs. n. 276/2003) l'ammenda per l'originario reato era pari ad euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro per cui nel caso di un solo lavoratore per 10 giornate si ha una sanzione amministrativa pari a 500 euro (50 x 10), che essendo inferiore all'importo minimo di riferimento, impone come sanzione da irrogare quella di 5.000 euro che in misura ridotta (art. 16, legge n. 689/1981) è pari a 1.666,67 euro; nel caso in cui però la sanzione derivata dal calcolo è superiore a 5.000 euro, si procederà alla determinazione della sanzione ridotta direttamente sull'importo risultante: così se sono interessati 10 lavoratori per 15 giornate si avrà una sanzione di 7.500 euro (50 x 10 x 15), pari in misura ridotta a 2.500 euro.

Il trasgressore o l'obbligato in solido che paga entro 60 giorni dalla notificazione la sanzione in misura ridotta, oltre alle spese del procedimento, consegue l'estinzione dell'illecito (art. 9, commi 5-6, D.Lgs. n. 8/2016). Se invece il trasgressore o l'obbligato in solido non dovessero versare l'importo in misura ridotta, trovano applicazione le disposizioni della legge n. 689/1981, con riferimento alla redazione del rapporto al Direttore della DTL ai sensi dell'art. 17 con presa in carico per l'istruttoria conseguente da parte dell'Area legale e contenzioso, con redazione e notificazione dell'ordinanza-ingiunzione ai sensi dell'art. 18, nella quale, per effetto dell'art. 8, comma 3, del D.Lgs. n. 8/2016, la quantificazione della sanzione ai sensi dell'art. 11 della legge n. 689/1981 dovrà comunque rispettare l'originario limite massimo della pena prevista per il reato depenalizzato.



Regime Intertemporale

Come evidenziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la circolare n. 6/2016 l'art. 8, comma 1, del D.Lgs. n. 8/2016 sancisce la retroattività delle sanzioni amministrative che sostituiscono le sanzioni penali, stabilendo l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, anche nei riguardi delle violazioni commesse prima del 6 febbraio 2016, se il procedimento penale non è stato definito con sentenza o con decreto irrevocabili.

In particolare secondo le previsioni dell'art. 9, comma 1, del D.Lgs. n. 8/2016 per le condotte illecite poste in essere prima del 6 febbraio 2016 con procedimento penale non definito, il giudice, entro il 6 maggio 2016, trasmette all'autorità amministrativa competente gli atti del procedimento, ad eccezione dell'ipotesi in cui il reato risulti già prescritto o estinto per altra causa a quella

stessa data. La circolare n. 6/2016 pone in evidenza la circostanza che nel caso in cui l'azione penale non è stata esercitata, provvede alla trasmissione il pubblico ministero (art. 9, comma 2, primo periodo, D.Lgs. n. 8/2016), mentre se il reato è estinto (a prescindere dalla causa) il pubblico ministero chiede l'archiviazione (art. 9, comma 2, secondo periodo, D.Lgs. n. 8/2016). Nel caso in cui l'azione penale sia già stata esercitata, invece, il giudice pronuncia sentenza inappellabile (di assoluzione o di non luogo a procedere) perché il fatto non è previsto dalla legge come reato (art. 129 c.p.p.), disponendo contestualmente la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente, mentre in caso di sentenza di condanna già pronunciata, spetta al giudice dell'impugnazione dichiarare che il fatto non è previsto dalla legge come reato (art. 9 comma 3, del D.Lgs. n. 8/2016). Per la definizione del procedimento sanzionatorio, le Aree Vigilanza delle Direzioni Territoriali del Lavoro devono notificare, mediante il verbale unico di accertamento e notificazione, gli estremi della violazione al trasgressore e all'eventuale obbligato in solido entro e non oltre 90 giorni dalla ricezione degli atti se residenti in Italia, ovvero entro 370 giorni se residenti all'estero (art. 9, comma 4, D.Lgs. n. 8/2016).

In conclusione

La normativa più recente in materia di appalti ha registrato interventi palesemente indirizzati a incrementare le tutele nei confronti dei dipendenti dell'appaltatore attraverso il rafforzamento del principio di solidarietà enucleato nel codice civile, vietando il ricorso al lavoro accessorio nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere e servizi, garantendo nel caso di successione nella gestione dell'appalto l'anzianità aziendale maturata nel periodo precedente. In tale contesto resta difficile stabilire a priori se la depenalizzazione operata dal legislatore in materia di appalti irregolari avrà come effetto quello di rafforzare le tutele dei lavoratori. Atteso che con la depenalizzazione viene meno anche la possibilità di una successiva regolarizzazione attraverso la adozione della prescrizione obbligatoria ex art.15 D.Lgs. n. 124/2004. Vero è che l'intervento in esame nasce principalmente "con l'intento di liberare le procure da affari di scarsa rilevanza che troppo spesso non trovano sanzione a causa dell'ingolfamento degli affari in ambito penale" ma con la consapevolezza che "la certezza di una sanzione pecuniaria civile di carattere economico abbia più forza di prevenzione e di tutela della persona offesa"^[10]. È su questo secondo aspetto che si dovrà far leva per valutare se andare oltre il totem della risposta penale farà registrare in concreto una riduzione delle violazioni, prendendo atto che talora le sanzioni penali sono meno afflittive e spesso meno efficaci di quelle di altro tipo. ■

Note

[1] Art.1655 c.c.

[2] Art. 9 D.L. n. 76/2013.

[3] Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, massima del 19 marzo 2008, n. 7384.

[4] Legge n. 1369/1960.

[5] D.Lgs. n. 276/2003, art. 29.

[6] Il 2 comma dell'art. 29 del D.Lgs. 276/2003, come modificato dalla legge n. 92/2013, dispone: *Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti, in caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due*

anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori. Il committente imprenditore o datore di lavoro può eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo e degli eventuali subappaltatori. In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l'infuttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori. Il committente che ha eseguito il pagamento può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.

[7] Art. 21 DL n. 5/2012.

[8] Art. 27 D.Lgs. n. 23/2015.

[9] Art. 48 D.Lgs. n. 81/2015.

[10] Relazione del Governo al D.Lgs. n. 7/2016.



[*] L'Avv. Adele Martorello è funzionario ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in servizio presso la DTL di Cosenza. Le considerazioni sono frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Il distacco di lavoratori

Dalla Legge Biagi alla recente depenalizzazione
di Samantha Minutolo [*]

Requisiti

L'istituto del distacco del lavoratore storicamente trova una sua disciplina sul piano normativo con l'art. 30 del D. Lgs. n. 276/2003 (cd. Legge Biagi) che, introducendo una nozione legale della fattispecie, interviene in un ambito fino a quel momento rimesso esclusivamente alla regolamentazione pattizia derivante dalla contrattazione collettiva.

A mente della suddetta previsione il distacco dà luogo ad un rapporto giuridico trilaterale che si configura «quando un datore di lavoro (distaccante), per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori subordinati^[1] (distaccati) a disposizione di altro soggetto (distaccatario) per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa».

Il rapporto di lavoro subordinato continua a legare il distaccante al distaccato che mantiene anche in parte i **poteri direttivi** sul dipendente salvo quelli che – per esigenze operative – devono essere esercitati direttamente dal distaccatario presso il quale viene svolta l'attività lavorativa.

I **requisiti di legittimità del distacco** ai sensi dell'art. 30 D. Lgs. n. 276/2003, così come ribadito dal Ministero del Lavoro^[2], sono:

1. l'interesse del distaccante;
2. la temporaneità del distacco;
3. lo svolgimento di un'attività lavorativa determinata.

Con riferimento al primo requisito, il distacco può essere giustificato da un qualsiasi **interesse produttivo del distaccante**, anche di carattere non economico che, tuttavia, non deve coincidere con l'interesse alla mera somministrazione di lavoro né con il mero interesse al corrispettivo per la fornitura di lavoro altrui, che caratterizza invece la diversa fattispecie della somministrazione di lavoro.

Tale interesse, come precisato dal Ministero del Lavoro^[3], deve essere **specifico, rilevante, concreto e persistente**, per tutto il periodo in cui il distacco è disposto^[4], e deve essere accertato caso per caso, in base alla natura dell'attività espletata e non semplicemente in relazione all'oggetto sociale dell'impresa.

È, pertanto, necessaria, nella cristallizzazione del rapporto tra distaccante e distaccatario, una puntuale individuazione delle finalità perseguite con il distacco – di carattere **temporalmente limitate** – evitando l'utilizzo di "clausole di stile" ed evidenziando la sussistenza di uno specifico interesse dell'imprenditore distaccante.

L'interesse del datore di lavoro distaccante si intende "in re ipsa" in alcune ipotesi particolari normativizzate dal Legislatore.

In particolare, l'art. 7 comma 2 D.L. n. 76/2013 conv. in Legge n. 99/2013, aggiungendo il comma 4 ter all'art. 30 D.Lgs. n. 276/2003 ha introdotto un profilo di novità applicativa dell'istituto per l'ipotesi in cui il distacco di personale avvenga tra aziende che abbiano sottoscritto un valido contratto di rete di impresa (art. 3 D.L. n. 5/2009 conv. in Legge n. 33/2009), nel qual caso l'interesse del distaccante si presume "iuris et de iure" in quanto sorge automaticamente in forza dell'operare della rete, fatte salve le norme in materia di mobilità dei lavoratori previste dall'art. 2103 c.c.

Ma non solo.

Il Ministero del Lavoro^[5] ha inteso estendere la portata del succitato art. 30 comma 4 ter D.Lgs. n. 276/2003 all'aggregazione in gruppo di imprese ai sensi dell'art. 2359 co. 1 c.c. (che si caratterizza per il potere di controllo e direzione che una società del gruppo, la cd. "capogruppo", esercita sulle altre, pur nel rispetto dell'autonomia e della soggettività giuridica di ciascuna).

In particolare il Dicastero ha ritenuto che l'interesse della "distaccante" può coincidere nel comune interesse perseguito dal gruppo, al pari di ciò che accade per le imprese che partecipano al contratto di rete.

Circa il requisito della temporaneità, la circolare n.3/2004 del Ministero del Lavoro ha stabilito che il concetto di **temporaneità** coincide con quello di **non definitività**; pertanto non sono stati stabiliti dei tempi massimi di durata del distacco, dal momento che la durata del



distacco dipende dalla persistenza dell'interesse del distaccante, per come confermato anche dalla giurisprudenza di legittimità come di merito^[6].

La circolare Ministeriale n. 3/2004 afferma che la non definitività è indipendente dall'entità del periodo di distacco, purché sia "funzionale alla persistenza dell'interesse del distaccante"; se ne deduce che il datore di lavoro può avere interesse ad una lunga o lunghissima permanenza del proprio dipendente presso terzi, per motivi o con modalità tutt'altro che occasionali.

Per siffatti motivi alla fattispecie del distacco non si applica la disciplina del trasferimento.

Il terzo ed ultimo requisito dell'istituto è costituito dallo svolgimento di una **determinata attività lavorativa**; ciò significa che il lavoratore distaccato deve essere adibito ad attività specifiche e funzionali al soddisfacimento dell'interesse proprio del distaccante e non già allo svolgimento di prestazioni generiche.



Esemplificativamente, a fondamento della destinazione di un dipendente presso un terzo vi possono essere ragioni di controllo dell'attività del fornitore o di altro soggetto, collaborazione per la migliore riuscita del prodotto, piena messa in opera e addestramento delle maestranze dopo la fornitura di un macchinario o impianto complesso ecc.

Si deve trattare di un interesse di tipo "produttivo", legato alle esigenze dell'impresa piuttosto che dell'imprenditore in quanto persona fisica, che può essere patrimoniale ma anche non patrimoniale.

L'interesse, per come detto, determina la legittimità del distacco: esso deve esistere al momento dell'adozione del provvedimento e sussistere per tutta la sua durata. Il venir meno dell'interesse, per l'avvenuto soddisfacimento dello scopo o il suo cessare, determina l'immediata carenza di un requisito sostanziale e comporta l'illegittimità del distacco ove si prolunghi oltre.

L'interesse al puro e semplice risparmio del costo del lavoro (mediante rimborso a carico del distaccatario) è ammesso nelle sole aziende in crisi, al fine di evitare il licenziamento di alcuni dipendenti e previo accordo sindacale^[7].

In tali casi si avrebbe un "distacco collettivo" quale sottospecie legale del distacco ordinario, in cui l'interesse al distacco si identifica con il mantenimento dell'occupazione dei lavoratori coinvolti.

A prescindere dagli accordi sindacali ex art. 8 Legge n. 236/1991, nei casi di **contrazione dell'attività** produttiva rimane comunque ferma la possibilità per l'azienda di ricorrere al distacco dei lavoratori presso un'altra azienda quale strumento alternativo alla cassa integrazione o alla procedura di mobilità ex Legge n. 223/1991, onde assicurare la conservazione del posto dei dipendenti in una situazione di crisi dando luogo al cd. "distacco conservativo", ossia un'ipotesi particolare in cui l'interesse del distaccante è quello di non disperdere il patrimonio delle professionalità dei propri dipendenti durante una situazione di crisi aziendale e ciò anche nell'interesse alla conservazione dell'azienda.

Occorre in ogni caso rispettare le condizioni generali di ammissibilità del distacco^[8].

L'uso distorto dell'istituto in commento, in termini di mera "fornitura di lavoratori" di modo che una società, indipendentemente se collegata o meno ad un'altra, offra del personale a quest'ultima contro il pagamento di un corrispettivo che coincida con il costo della manodopera, integra una pratica illegittima e dà luogo ad una "**illecita somministrazione di personale**" (ex art. 18 D.Lgs. n. 276/2003), esplicitamente vietata dalla legge e implicante incisive conseguenze sanzionatorie.

L'istituto invece, se correttamente applicato, è decisamente interessante perché consente una **flessibilità, nella gestione del lavoro**, non altrimenti attuabile.

Si pensi all'esempio pratico del subappalto: all'impresa committente potrebbe tornare utile mettere a disposizione della società subappaltrice una o più risorse (un progettista, un tecnico ma anche un amministrativo) che contribuiscano alla corretta realizzazione dell'incarico.

Il distacco rientra nel **potere organizzativo e direttivo del datore di lavoro** e non necessita di condizioni e requisiti, tranne che nelle due seguenti ipotesi:

- è necessario il consenso del lavoratore – al fine di limitare il rischio di demansionamenti – nel caso in cui, durante il periodo del distacco, debba svolgere mansioni diverse, sebbene equivalenti, rispetto a quelle per cui è stato assunto.
- postula la ricorrenza di comprovate ragioni tecniche, produttive, organizzative o sostitutive, ove il distacco comporti lo svolgimento della prestazione lavorativa presso una unità lavorativa che dista oltre 50 km da quella originaria.

Trattamento del lavoratore

Nell'ipotesi di distacco il lavoratore potrà svolgere la sua prestazione anche solo parzialmente presso il distaccatario, continuando ad eseguire presso il distaccante la restante parte della prestazione.

Durante il distacco il **trattamento economico e normativo resta a carico del distaccante**: ciò significa che, ad esempio, al lavoratore distaccato debbono essere garantiti tutti quegli istituti previsti dal CCNL applicato che si riferiscono agli altri lavoratori dell'impresa da cui dipende; in capo al distaccante permane, ovviamente, anche l'onere contributivo ed assicurativo.

Dal punto di vista pratico, una volta operato il distacco, il **potere direttivo si scinde**.

Mentre il **datore di lavoro** (distaccante) resta titolare del potere di modificare il contratto di lavoro (es. attribuendo una progressione di carriera) o il distacco (es. disponendo che la relativa prestazione sia resa solo per alcuni giorni della settimana presso il distaccatario) o perfino di revocare il distacco, il **distaccatario** assume su di sé quella parte del potere direttivo che attiene alle concrete modalità di svolgimento della mansione (es. l'ora di inizio dell'attività, l'obbligo di utilizzare strumentazioni o abiti di lavoro, di partecipare a riunioni, ecc.).

Ed inoltre, la modalità di fruizione dei giorni di ferie deve essere gestita dal distaccatario mentre il trattamento economico è quello del CCNL del datore distaccante così come la titolarità delle ferie.

A differenza del potere direttivo, il potere disciplinare permane nell'esclusiva disponibilità del datore distaccante. Sarà cura del distaccatario informare con la massima tempestività il datore di lavoro di eventuali condotte del lavoratore che siano passibili di sanzioni disciplinari, così da consentirgli di avviare tempestivamente la procedura ex art. 7 Legge n. 300/1970. In presenza di valide ragioni, il distaccatario potrà inibire al lavoratore l'ingresso nella propria sede o nei propri locali del lavoratore del quale lamenti una condotta scorretta.

Inoltre, il distaccante, in capo al quale permane la titolarità del rapporto di lavoro, è responsabile dei fatti illeciti commessi dal dipendente distaccato (Cassazione 11 gennaio 2010 n. 215).

Differenze tra distacco e somministrazione

L'istituto in questione si differenzia dalla somministrazione (lecita ed autorizzata) di lavoro in ragione del tipo di interesse del distaccante che viene soddisfatto tramite il ricorso ai distinti istituti. Mentre il somministratore realizza il solo interesse produttivo della somministrazione a fini di lucro, il distaccante soddisfa un interesse produttivo diversamente qualificato, come l'interesse al buon andamento della società controllata o partecipata.



Adempimenti formali

Il datore di lavoro è tenuto a comunicare entro 5 giorni ai Servizi per l'Impiego il distacco; relativamente alle registrazioni sul libro unico il distaccatario deve annotare i dati identificativi del lavoratore (nome, cognome, codice fiscale, qualifica, livello di inquadramento contrattuale e soggetto distaccante) mentre il distaccante procede alle annotazioni integrali anche con riferimento al calendario delle presenze ed ai dati retributivi.

Distacco illegittimo e sanzioni

Se i requisiti superiormente disaminati difettano si è in presenza di un **distacco illegittimo** o **irregolare** e il lavoratore distaccato potrà ricorrere al Giudice per far sì che questi accerti la concreta ricorrenza di un rapporto di lavoro subordinato direttamente con il datore di lavoro distaccatario.

A tal proposito si impone rammentare che il D.Lgs. n. 8/2016, in attuazione della delega di cui all'art. 2 comma 2 della Legge n. 67/2014, recante "deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio", ha disposto, a far data dal 6.2.2016, la depenalizzazione dei reati puniti con la sola pena pecuniaria, apportando importanti modifiche in ordine al regime delle sanzioni applicabili ad alcune fattispecie di illeciti posti in essere in materia di lavoro e legislazione sociale ed, in particolare, l'art. 8 del citato decreto ha **depenalizzato l'ipotesi dell'intermediazione illecita di manodopera (appalto illecito e distacco illecito)** ^[9].

Pertanto, nell'ipotesi di violazione della disposizione normativa di cui all'art. 30, comma 1, D.Lgs. n. 276/2003, vale a dire in tutti i casi in cui si configuri la fattispecie del distacco illecito, l'art. 1 comma 6 del D. Lgs. n. 8/2016 stabilisce che la nuova sanzione amministrativa sarà pari ad euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro ma la predetta sanzione non potrà mai essere inferiore ad euro 5.000 né superiore ad euro 50.000.

In altri termini, se in virtù del calcolo proporzionale la somma dovuta risultasse inferiore a 5.000 euro, la sanzione da irrogare dovrà essere sempre adeguata a tale minimo e su tale importo di 5.000 euro andranno applicati gli istituti di cui all'art. 13 D.Lgs. n. 124/2004 e all'art. 16 Legge n. 689/1981^[10].

La diffida a regolarizzare (art. 13 D.Lgs. n. 124/2004) non troverà applicazione, atteso che trattasi di condotta già materialmente realizzata e non rimediabile. ■

Note

^[1] Cfr. Circolare n. 7 del 22.02.2005 del Ministero del Lavoro.

^[2] V. Circolare del Ministero del Lavoro del 15 gennaio 2004 n. 3 e da ultimo interpello n. 1/2011.

^[3] Vedasi circolare Min. Lavoro n. 28/2005 e, recentemente, risposta del 20.01.2016 del Ministero del Lavoro ad interpello di Confindustria nella quale il dicastero precisa che l'interesse specifico, rilevante, concreto e persistente può coincidere con qualsiasi tipo di interesse produttivo dell'impresa distaccante, anche di carattere non economico.

^[4] Cassazione 7 aprile 2015 n. 6944; Cassazione 15 maggio 2012 n. 7517.

^[5] Risposta ad interpello n. 1 del 20.01.2006.

^[6] Cfr. Cass. civ. 15.6.1992, n. 7328; Corte d'Appello Milano, 4.5.2001; Tuttavia, sugli specifici requisiti della durata del distacco e del tipo di interesse del datore distaccante, si registravano orientamenti contrastanti. La giurisprudenza aveva infatti ritenuto, in alcune occasioni, che l'istituto del distacco richiedesse anche "l'occasionalità della dislocazione del lavoratore presso altro datore di lavoro" (Cass. 24.10.2000, n. 13979) o che non "qualsivoglia interesse fattuale al cd. distacco potesse giustificare il medesimo" (Trib. Venezia, 20.11.1995).

v. anche Cass. 25 novembre 2010 n. 23933 secondo cui il periodo di attività presso il distaccatario deve risultare temporaneo; resta fermo però che la durata deve essere funzionale alla persistenza dell'interesse del distaccante.

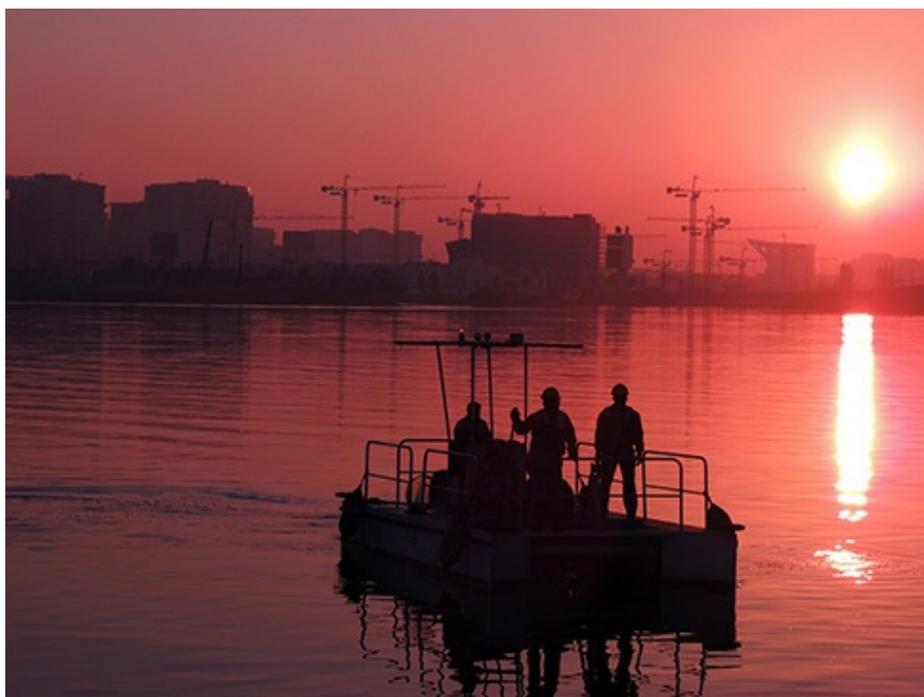
^[7] In tal senso si veda l'art. 8 comma 3 L. 236/1993 – unica norma preesistente alla legge Biagi e fatta salva dall'art. 30 Dlgvo 276/2003, che in qualche modo accennava al distacco ma a soli fini di salvaguardia dei livelli occupazionali – a mente del quale "gli accordi sindacali, al fine di evitare le riduzioni di personale, possono regolare il comando o distacco di uno o più lavoratori dall'impresa ad altra per una durata temporanea".

^[8] Circ. Min. Lav. 24 giugno 2005 n. 28.

^[9] La Cassazione con la sentenza n. 10484 del 10.03.2016 ha applicato per la prima volta il Dlgvo n. 8/2016 in materia di depenalizzazione dell'intermediazione illecita di manodopera (appalto illecito e distacco illecito) stabilendo che le nuove sanzioni amministrative in luogo di quelle penali si applicano anche ai fatti commessi prima della entrata in vigore, purchè il procedimento penale non sia già stato definito con sentenza o decreto penale irrevocabile. Conseguentemente nei processi penali aventi ad oggetto tali fattispecie dovrà essere pronunciata sentenza assolutoria perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato e gli atti andranno trasmessi alla DTL competente per l'applicazione delle sole sanzioni amministrative.

^[10] Cfr. Circolare Ministero Lavoro e Politiche Sociali n. 6 del 5.02.2016.

^[7] La dott.ssa Samantha Minutolo è avvocato – Ispettore del Lavoro -. Le considerazioni che seguono sono frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.



L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione - Seconda Parte

di Paola di Paolo [*]

(La prima parte è stata pubblicata nel [n. 15](#)).

Durante la fase della prima industrializzazione, l'Italia Unita ereditava realtà economiche e sociali carenti in ambito scolastico, igienico-sanitario ed assistenziale. Si delineò un modello di assistenza sociale al cui interno si mantennero vive le libere iniziative promosse dalla società civile e da quella religiosa. L'azione sociale di queste istituzioni seguiva un orientamento culturale e sociale di tipo "assistenzialista". Fra '800 e '900 le Opere sociali conobbero un notevole incremento rivolgendosi alle nuove povertà provocate dalla modernizzazione economica e dall'industrializzazione del Paese.

Nell'area Lombardo Veneta si registrò una significativa rinascita del volontariato ospedaliero e sociale. In numerose città riprese l'antica tradizione della "visita ai malati e si diede vita ad una vasta rete di scuole popolari e di case di accoglienza. Si affermarono nuove congregazioni religiose maschili e femminili, spesso legate all'associazionismo laico, caso esemplare quello dei "Salesiani", i cui campi di intervento riguardarono l'istruzione e la rieducazione nel suo complesso, dagli asili per l'infanzia alle scuole primarie per il popolo, dagli oratori per la gioventù ai primi pensionati per studenti e operai, in richiamo alla dimensione spirituale e morale della carità. Un esempio fu la "Società Umanitaria di Milano", destinata ai diseredati, ai quali veniva offerta una formazione culturale, con il contributo di grandi figure della vita politica del tempo.

Un ruolo di grande rilevanza nel panorama associativo dell'Italia di fine '800 è da attribuire alle "Società di Mutuo Soccorso", regolamentate per la prima volta con la Legge 3818/1886. In campo assistenziale quest'ultime furono viste come forme di autotutela operaia di vastissima portata con una notevole incidenza sulle future relazioni di lavoro^[1]. Il principio fondante era quello della condivisione del rischio lavorativo, distinguendosi dalle altre istituzioni assistenziali per il loro carattere associativo fra persone appartenenti allo stesso cetto sociale, al fine di migliorarne le condizioni di vita e garantirne la protezione contro alcuni rischi derivanti dall'attività lavorativa. Esse costituirono la prima forma associativa diffusa al Nord e nel Centro Italia, in cui, per la prima volta, era presente la classe operaia italiana, pur non potendosi ancora considerare come "organismo di classe"^[2].

La prima società generale di mutuo soccorso italiana nasce nel 1848 in Piemonte, a Pinerolo. In seguito la crescita numerica di queste società fu impetuosa: dislocate soprattutto in Piemonte, Liguria, e Lombardia e dopo l'Unificazione arrivarono ad essere circa 6.587, sia pure con un forte squilibrio territoriale che penalizzava soprattutto il Mezzogiorno^[3].

In tempi di rigida separazione dei ruoli di genere, quando il lavoro femminile spesso non era sinonimo di emancipazione, ma di subalternità e di duro sfruttamento, quasi coeva, delle prime società di mutuo soccorso per soli uomini, nasce, nel 1851, "l'Associazione Generale di Mutuo Soccorso delle Operaie di Torino" che in pochi anni arriva ad avere ben 1.800 socie. Numerose associazioni mutualistiche a base professionale (dai fabbri ai farmacisti, dai sarti, ai tipografi) derivavano da antiche corporazioni di mestiere. Detta funzione mutualistica trovò il suo complemento nell'azione di promozione e protezione del risparmio dei lavoratori ad opera delle "Casse di risparmio".



non risolse il problema relativo alla corresponsione delle pensioni di invalidità e vecchiaia, finendo per aggravare la diffidenza delle società stesse nei confronti dei pubblici poteri^[4].



Per regolamentare le società mutue venne approvata la legge Berti del 1886, preceduta da un animato dibattito scientifico, poiché la nascita di queste società accompagnavano una possibile evoluzione politica, in senso democratico del cetto operaio. Ai sensi dell'art.1 della legge Berti, i fini consentiti delle società erano "assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia" e quello di "venire in aiuto alle famiglie dei soci defunti", mentre l'art. 2 prevedeva "il divieto di distribuire denaro presente nelle casse mutue per fini diversi". Le disposizioni successive dettavano la disciplina della costituzione della società ed il contenuto minimo dello statuto. La legge Berti non diede risposte del tutto esaurienti, avendo un'applicazione limitata, e

Nel corso dei decenni l'esperienza delle "società mutue" sarebbe entrata ben presto in crisi, per le loro stesse caratteristiche intrinseche, tanto da rallentarne la diffusione sul territorio. Le associazioni di mutuo soccorso essendo costituite dalle categorie più abbienti, coinvolgevano un numero ristretto di soggetti e tale inevitabile limitazione, impediva a sua volta, la creazione di risorse finanziarie adeguate. C'erano anche limiti dovuti all'ingenuità, all'approssimazione nell'applicazione del metodo attuariale, e all'invecchiamento dei soci, con la conseguente convenienza dei giovani a creare proprie strutture associative, senza entrare in quelle già costituite e pregiudicate^[5].

Contemporaneamente alla nascita delle prime società di mutuo soccorso nacque in Italia il fenomeno della **Cooperazione**, dalla quale germinerà, decenni dopo, quella che tuttora è una delle famiglie più vitali all'interno del Terzo Settore, ossia quella delle "cooperative sociali". In Italia la prima cooperativa di consumo sorse a Torino nel 1854 per iniziativa dell'Associazione Generale degli Operai, anche se la vera e propria diffusione si registra solo dopo il 1880, con la nascita delle cooperative promosse da ferrovieri e con lo sviluppo di forme di cooperazione tra i braccianti delle zone di bonifica. Le cooperative potevano essere ricondotte a sei distinte tipologie: "Cooperative che vendevano generi alimentari al pubblico" in cui gli utili venivano ripartiti tra i consumatori in base ai loro acquisti ed investiti in opere sociali; "Cooperative nate dal mutuo soccorso", con funzione economica e filantropica; "Cooperative che riunivano la duplice funzione di consumo e lavoro"; "Cooperative di categoria", diffusa soprattutto tra i Ferrovieri; "Cooperative nate da sodalizi cattolici", i cui utili venivano destinati a scopi di beneficenza, per funzioni funebri ed assistenza per poveri e malati; "Cooperative rurali", nate come centri di ritrovo e poi trasformate in piccole rivendite di generi alimentari.

Tra il 1904 ed il 1911 furono approvate leggi di grande importanza che permisero la formazione di "consorzi fra cooperative" allo scopo di concorrere per appalti di opere pubbliche, mentre a livello nazionale si registrò nel 1913 la costituzione dell'*Istituto nazionale di credito per la cooperazione*, ad opera di **Luigi Luzzatti**, sostenitore del credito cooperativo fin dalla fondazione della prima banca popolare. Egli prefigurava l'unione fra individui per ottenere il fine di accrescere il proprio benessere e quello della società, con un'armonia tra solidarismo sociale e scienza economica. Luzzatti si fece anche promotore di vari progetti legislativi per lo sviluppo della cooperazione in Italia. In questi anni si rafforzava la consapevolezza dei lavoratori di costituire cooperative per combattere la disoccupazione e l'usura, fenomeno allora profondamente radicato nella società dell'epoca^[6]. Nascono in questi anni società cooperative destinate ad avere un rilievo nazionale come "l'Associazione Generale Operai Braccianti di Ravenna", fondata da 300 braccianti agricoli a rischio disoccupazione con la sola alternativa dell'emigrazione, "la Tipografia Operaia di Milano" e la "Società Cooperativa di Bologna", "il Magazzino Cooperativo di Produzione dei Calzolari di Pisa", "la Fonderia di Sampierdarena", "l'Associazione fra gli Operai Braccianti del mandamento di Budrio". Nel Ravennate si diffusero le fabbriche cooperative di maioliche e stoviglie sull'esempio della gloriosa "Cooperativa Ceramica d'Imola".

Il fascismo, però, colpì duramente la cooperazione democratica di ispirazione socialista, cattolica e repubblicana. Lo squadristico individuò, infatti, nelle Case del Popolo, nelle Camere del Lavoro, nelle Cooperative e nei Circoli Operai i principali obiettivi per le sue violente incursioni. I fascisti da una parte cercarono di imporre alle cooperative alcuni principi economici "meno solidaristici" e dall'altro, vi infiltrarono, a diversi livelli, propri esponenti, in modo da acquisire, con un certo consenso, la gestione delle cooperative stesse. Nei riguardi dei grandi Consorzi e delle più affermate cooperative, il fascismo agì attraverso la "gestione straordinaria" imponendo, al loro interno, dirigenti di sicura fede politica. Il fascismo sciolse nel 1925 "la Lega" e nel 1927 "la Confederazione" obbligando i capi del movimento cooperativo ad abbandonare ogni attività pubblica.

Durante il ventennio fascista le funzioni previdenziali e assistenziali, così come le grandi cooperative mutualistiche, furono poste sotto il rigido controllo dell'apparato statale. Il mutualismo associativo venne progressivamente ridimensionato sia per il consolidarsi di forme di previdenza basate sugli schemi assicurativi, sia per il fatto che il fascismo sottrasse la gestione della previdenza sociale per concentrarla nell'*Istituto Nazionale di Previdenza Sociale*. Così lo Stato totalitario cercò di riempire di sé lo spazio tra le Istituzioni e i cittadini, a scapito di tutti gli altri soggetti che si ponevano in rapporto con il singolo individuo come gli enti territoriali, le organizzazioni sindacali e l'associazionismo politico e privato.

Così la libertà di associazione subì una forte repressione e la società fu irreggimentata nel partito unico e nel sistema delle corporazioni. La repressione fu attuata oltre che con le violenze e i soprusi perpetrati verso gli oppositori, anche con gli strumenti della legge mediante l'approvazione di una legislazione penale severissima e la normativa di pubblica sicurezza. Già nel 1924 le associazioni furono sottoposte a forti poteri governativi di vigilanza, con revoca e annullamento degli atti, liquidazione e scioglimento con il pretesto di colpire la massoneria italiana. Si intervenne con l'obbligo di un sistema di pubblicità e con la facoltà dei Prefetti di sciogliere e confiscare il patrimonio sociale di tutte le associazioni che agissero contro gli ordinamenti politici costituiti nello Stato. L'associazionismo privato veniva visto con sfavore dal regime, sia perché andava contro l'ideologia del totalitarismo, e sia perché rappresentava una potenziale terreno di opposizione politica. Le libere organizzazioni della società civile furono rimpiazzate da Enti, opere nazionali e altre organizzazioni quali: "Figli della Lupa", "l'Opera Nazionale Balilla". Nel 1939 vennero così emanate severe disposizioni contro le società di mutuo soccorso volontarie, considerate anacronistiche e sprovviste del carattere e dell'etica fascista. Lo stato fascista costituì degli ordini periferici, oltre alle Prefetture, per curare le nuove attività che l'apparato centrale andava assumendo.



Gli organi del Parastato rappresentarono gli aspetti del soffocamento delle autonomie locali attuato dal fascismo, iniziato con le violenze squadriste che colpirono numerose sedi e giunte comunali, togliendo agli enti locali la prerogativa istituzionale della libera rappresentanza. Venne prevista la soppressione delle associazioni private non riconosciute attive nel settore assistenziale con il trasferimento delle relative attività patrimoniali alla Croce Rossa. Nei confronti delle Opere Pie e della Chiesa Cattolica, dopo un iniziale atteggiamento anticlericale, il regime seguì una politica più morbida, restituendo al Clero alcuni spazi di autonomia che gli erano stati sottratti dalla legge Crispi.

Ai Prefetti venne affidato il compito di coordinare le varie forme di assistenza e beneficenza nei singoli Comuni, di vigilare sulla gestione delle Congregazioni di carità, di ordinare inchieste sugli uffici e atti amministrativi delle IPAB e persino di promuovere d'ufficio la fondazione di nuove Istituzioni. Con la legge n. 1187/1926, la cosiddetta "Legge Federzoni", si ebbe un'inversione della politica anticlericale con un atteggiamento più conciliante del regime nei confronti della Chiesa cattolica. Venne infatti soppressa l'obbligatorietà del concentramento degli Istituti di beneficenza, lasciandoli facoltativi, e si restituì agli ecclesiastici la possibilità di essere eletti nelle Congregazioni di Carità.

Nel Concordato del 1929 si ebbe, infine, il *riconoscimento dell'autonomia* dallo Stato per gli Enti assistenziali che avessero esclusivo scopo di culto che venivano così assoggettati all'autorità ecclesiastica per il funzionamento e l'amministrazione. Si realizzava, dunque, una sorta di divisione dei compiti assistenziali tra Stato e Chiesa: lo Stato fascista, con i grandi enti nazionali assistenziali, si sarebbe occupato della tutela dei settori produttivi, e delle fasce della popolazione che potevano contribuire alla realizzazione degli obiettivi del regime e rafforzarne il consenso, mentre alla Chiesa si lasciava la possibilità di continuare ad occuparsi delle attività di assistenza agli anziani, agli inabili, agli indigenti con le Opere Pie che proseguirono l'attività di beneficenza per le fasce marginali della popolazione che, come tali, non venivano ritenute più utili al perseguimento degli scopi del regime.



Sulla volontà di chiudere l'esperienza dello Stato Fascista si fondano le scelte dell'Assemblea Costituente, chiamata negli anni 1946-47 ad elaborare il testo della nuova Costituzione. Il principio del *"pluralismo sociale"* viene posto tra i principi fondamentali e rappresentò, così come affermò uno dei suoi padri Giorgio La Pira "la pietra angolare" della nuova Costituzione. Si affermò la piena autonomia delle "formazioni sociali" riconoscendone la funzione sussidiaria nella tutela di alcuni diritti fondamentali, come l'assistenza sociale, all'art. 38 Cost. Quest'ultima disposizione, peraltro, è stata ritenuta la norma previdenziale per eccellenza in quanto con essa il sistema costituzionale di protezione, antecedente la riforma del Titolo V° della Costituzione, ha voluto realizzare proprio la tutela della persona umana, nell'ottica della liberazione dal bisogno, concretizzata nel concetto di sicurezza sociale^[7]. Era presente nei Costituenti un atteggiamento di grande rispetto dell'autonomia privata, tanto che ci si preoccupava che un intervento legislativo potesse limitarne la stessa autonomia, per cui c'era l'orientamento comune ad astenersi da ogni forma di regolamentazione, così da favorire il pluralismo sociale e la libertà di organizzazione secondo regole non imposte dall'esterno. Anche se nel testo costituzionale non erano presenti chiari riferimenti a ciò che si sarebbe sviluppato nel Terzo settore, c'erano importanti principi posti alle basi dell'affermarsi della solidarietà organizzata, come quello di cui all'art. 2 Cost. che favorisce e tutela le formazioni sociali come luoghi in cui si sviluppa la personalità dell'individuo. È in questa disposizione che è sancita la netta supremazia della persona rispetto all'ordinamento statale, che esiste solo in funzione della persona, ma anche l'importanza dell'uomo *uti socius* ^[8]. ■

Bibliografia

- [1] Silei G., "Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti", vol. 2003, Roma.
- [2] Merli S., "Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale. Il caso italiano 1880-1900.", La Nuova Italia, Firenze.
- [3] Cherubini A., "Beneficenza e solidarietà. Assistenza pubblica e mutualismo operaio 1860-1900", F. Angeli, Milano.
- [4] Tomassini L., "Il mutualismo nell'Italia liberale" in "Le società di mutuo soccorso italiane e i loro archivi", 1999.
- [5] Hernandez S., "Lezioni di storia della previdenza sociale", Giappichelli, Padova, 1972.
- [6] M. Fornasari - V. Zamagni, "Il movimento cooperativo in Italia. Un profilo storico-economico", Vallecchi, Firenze, 1997.
- [7] De Siervo U., "Libertà di associazione" in "Digesto delle discipline pubblicistiche", Utet, Torino, 1987.
- [8] Rossi E., "Commentario alla Costituzione" I° Utet, Torino, 2006.

[1] Funzionario Area Amministrativa e Giuridico - Contenzioso in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Teramo. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per la relativa Amministrazione di appartenenza.

Effemeridi: pillole di satira e costume

Magliette azzurre di Fadila

Era appena iniziata l'ultima decade di giugno quando, trovandomi lungo la strada principale del mio quartiere, ho notato che a differenza di altre manifestazioni del passato in cui era impegnata la nostra nazionale, per lo meno dai campionati mondiali di Spagna, le bandiere esposte mi apparivano per la loro esiguità come le mosche bianche, nonostante la nostra squadra fosse sulla cresta dell'onda. In altri tempi, invece, l'entusiasmo si manifestava subito alimentato soprattutto da giovani e bambini che spingevano i loro papà a comprare la bandiera più bella e più grande da esporre a finestre e balconi. Così correvano dagli ambulanti che, agli angoli delle strade con i loro bussolotti addobbati dai vessilli su piccoli e improvvisati pennoni a raggiera quali margherite multicolori, facevano affari d'oro. In famiglia si stabiliva una tregua per nervosismi e litigi, sostituiti dall'interesse comune verso i nostri giocatori. Persino i quartieri periferici con i loro squallidi, anonimi palazzoni diventavano esteticamente più godibili.

Mentre camminavo pensando a queste cose mi era venuto incontro un "giovane" quarantenne amico di mia figlia cui avevo comunicato tutta la mia meraviglia per non saper più cogliere i momenti di gioia da queste piccole oasi sportive. Guardandomi un po' sbigottito mi aveva chiesto quasi con risentimento di spiegargli bene le ragioni, gliene sarebbe bastata una, dell'essere felice, quando milioni d'italiani di vari ceti, compreso quello medio e gran parte delle nuove generazioni, nel presente stavano lottando per la sopravvivenza, incapaci di vedere spiragli per il futuro. Semmai le bandiere, a milioni, andavano esposte a mezz'asta.

Quanto a me, aveva proseguito, da tempo ho perso il mio lavoro oltretutto precario, e dal mese prossimo non prenderò neanche l'indennità di disoccupazione. Le partite, certo, le guardo perché il calcio mi è sempre piaciuto oltre al fatto che in alternativa non saprei cosa scegliere vista la paccottiglia che c'è in giro, ma senza l'entusiasmo e la partecipazione di un tempo quando una vittoria o una sconfitta della nazionale le sentivo come la mia vittoria e la mia sconfitta. Mi pare oltretutto fuori luogo quel retoricume patriottardo, sicuramente senz'anima, ben espresso dal commissario tecnico. Il suo incitamento agli italiani di indossare, negli stadi e fuori, la maglia azzurra, mi è parso come un rimprovero di scarso patriottismo. Una vera impudenza da parte di chi in panchina non l'ha mai fatto, agghindato come un fighetto nel suo abito nero, dallo stile un po' Zega, e che ritenendo inadeguati i tanti milioni di euro percepiti dalla nostra federazione, di cui per una centesima parte faremmo salti di gioia e andremmo a piedi fino a Lourdes, appena gli è arrivata dall'estero un'offerta economicamente superiore ha subito accettato mentre la nazionale era ancora nella fase preparatoria e in mezzo al guado per il mondiale del 2018.

Questa mancanza di ritegno, d'altra parte, non è un episodio limitato al caso specifico, ma ormai diffuso nell'establishment della nostra società, un sintomo chiaro che la classe dirigente non riesce più a comprendere le aspettative e i bisogni di gran parte della nostra collettività. L'Italia, aveva continuato il mio interlocutore, diventato un fiume in piena, è veramente spaccata in due parti che non riescono più a parlarsi se non per mezzo della sfrontatezza dei potenti. La loro arroganza è interpretata fedelmente dai mass media che si adeguano per convinzione e necessità. Non solo i giornalisti della carta stampata ma anche quelli televisivi, persino i più radicali in apparenza. E si capisce perché; da questo regime hanno gloria e danaro, e in fondo anch'essi fanno parte dell'élite; cane non morde cane. Sono della stessa pasta e lo dimostrano quando, senza vergogna, dallo schermo del servizio pubblico, che in teoria dovrebbe essere anche un po' mio, fanno la pubblicità ai loro libri per amplificare le vendite o sponsorizzano i loro figli che avranno certamente un futuro migliore del mio e dei milioni di cittadini che si trovano nelle mie stesse condizioni.

Ci vorrebbe una rivoluzione ma ormai, questa è stata la sua conclusione, siamo così svuotati che non abbiamo neanche la forza di pensarla. Non gli ho voluto aggiungere per pietà che, come la storia insegna, anche le rivoluzioni più radicali perdono presto il loro spirito originario perché la nuova classe dirigente s'imborghesisce e si integra con quella precedente in grado rapidamente di adattarsi e riprodursi con una velocità superiore a quella dei virus o delle amebe.

Tornando alla realtà pallonare, c'è da aggiungere che la nostra nazionale è andata avanti con dignità finché ha potuto, ma le bandiere esposte sono aumentate di poco con conseguente incremento di reddito per gli ambulanti, in linea d'altra parte col PIL italiano. Cresciuto a dismisura, invece, quello del C.T., che senza por tempo in mezzo è volato a Londra per il suo nuovo incarico, non prima di aver versato qualche finta e retorica lacrima di coccodrillo a uso del pubblico sulla sua sospetta, prematura nostalgia per la nazionale. Così va il mondo, almeno quello nostro del momento. ■



Hanno collaborato a questo numero

- Marco Biagiotti
- Annalisa Brescia
- Piero Cascioli
- Alberto Del Prete
- Fabrizio Di Lalla
- Paola di Paolo
- Adele Martorello
- Gianluca Meloni
- Samantha Minutolo
- Stefano Olivieri Pennesi
- Claudio Palmisciano
- Sara Vizin

LAVORO@CONFRONTO

Via Quintino Sella, 23
00187 Roma

www.lavoro-confronto.it

LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonina.it

Numero 16 • Luglio/Agosto 2016

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. ■