LAVORO@CONFRONTO

Rivista on-line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

Numero 17

Settembre/Ottobre 2016

Gioventù senza lavoro, Paese senza futuro

di Fabrizio Di Lalla

Una società che non si cura dei giovani o che non è in grado di creare le condizioni per il loro avvio a un lavoro con le dovute protezioni sociali e normative é una società senza futuro. Questa triste similitudine, purtroppo, può ben sintetizzare lo stato di salute del nostro Paese, dove, nell'ambito di una disoccupazione senza precedenti sviluppatasi nell'ultimo lustro, quella giovanile, di un'entità più del doppio della media della UE, ha assunto un aspetto drammatico con ripercussioni negative sul rapporto individuo collettività. Le aspettative continuamente deluse, infatti, stanno creando nelle nuove generazioni un tasso di ostilità e un senso di sfiducia verso le istituzioni che dovrebbero destare viva preoccupazione alle nostre classi dirigenti.

Parafrasando un diffuso motto popolare del passato, i giovani possono toccare con mano che oggi il mondo e il futuro non è più il loro, almeno da noi. E le cause sono più d'una: la lunga crisi economica che non offre, ma toglie lavoro, né fa intravvedere prospettive...

[CONTINUA A PAG 2]

Il fenomeno dello sfruttamento del lavoro

di Giuseppe Patania e Luigi Oppedisano

Il concetto sfruttamento è presente in diversi campi. Si parla di sfruttamento di una miniera, di una cava o di uno giacimento petrolifero quando dallo svolgimento di tale attività si ottiene il massimo rendimento o vantaggio possibile. Quando si approfitta, senza scrupoli, del lavoro di altre persone per conseguire il proprio utile si è in presenza di sfruttamento del lavoro prestato. Si considera poi sfruttamento minorile il lavoro effettuato da minori al di sotto dell'età minima stabilita dalla...

[CONTINUA A PAG 3]

Uomini o caporali

di Stefano Olivieri Pennesi

Il fenomeno del "Caporalato", così come lo conosciamo, affonda le sue origini già negli anni immediatamente successivi alla II° guerra mondiale. Esso è sintetizzabile come una "forma illegale" di reclutamento, ma anche organizzazione e logistica di manodopera e forza lavoro, principalmente nel settore agricolo come pure, seppur in maniera diversa e minore, in ambito edile.

Tale procacciamento di braccia avviene, appunto, attraverso degli intermediari chiamati comunemente caporali, che di fatto assumono per conto dei reali imprenditori gli "operai giornalieri"...

[CONTINUA A PAG 9]

SOMMARIO:

Gioventù senza lavoro, Paese senza futuro
Fabrizio Di Lalla [Pag. 2]

Il fenomeno dello sfruttamento del lavoro
Giuseppe Patania e Luigi Oppedisano [Pag. 3]

Uomini o caporali
Stefano Olivieri Pennesi [Pag. 9]

Una nuova perla della Collana Massimo D'Antona
Claudio Palmisciano [Pag. 12]

Tutela della maternità, della paternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro
Sara Vizin [Pag. 14]

La responsabilità delle imprese di trasporto nella normativa comunitaria ed in quella nazionale
Mario Chiappetta [Pag. 15]

L'esonero contributivo per le nuove assunzioni a tempo indeterminato nel 2016
Pietro Perri [Pag. 21]

Contratto a tempo determinato
Piero Cascioli [Pag. 26]

L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione - Terza parte
Paola di Paolo [Pag. 28]

Lavoro in carcere, caposaldo della redenzione e del reinserimento sociale
Tiziano Argazzi [Pag. 31]

Novità dalla Fondazione Massimo D'Antona [Pag. 36]

Effemeridi: pillole di satira e costume
Rotto da na vita • Fadila [Pag. 37]

Hanno collaborato a questo numero [Pag. 38]

Gioventù senza lavoro, Paese senza futuro

di Fabrizio Di Lalla

Una società che non si cura dei giovani o che non è in grado di creare le condizioni per il loro avvio a un lavoro con le dovute protezioni sociali e normative é una società senza futuro. Questa triste similitudine, purtroppo, può ben sintetizzare lo stato di salute del nostro Paese, dove, nell'ambito di una disoccupazione senza precedenti sviluppatasi nell'ultimo lustro, quella giovanile, di un'entità più del doppio della media della UE, ha assunto un aspetto drammatico con ripercussioni negative sul rapporto individuo collettività. Le aspettative continuamente deluse, infatti, stanno creando nelle nuove generazioni un tasso di ostilità e un senso di sfiducia verso le istituzioni che dovrebbero destare viva preoccupazione alle nostre classi dirigenti.

Parafrasando un diffuso motto popolare del passato, i giovani possono toccare con mano che oggi il mondo e il futuro non è più il loro, almeno da noi. E le cause sono più d'una: la lunga crisi economica che non offre, ma toglie lavoro, né fa intravvedere prospettive rassicuranti; la riforma pensionistica che, con l'introduzione del sistema contributivo, crea inquietudine anche a coloro che un'occupazione ce l'hanno, per via della previsione di pensioni molto più basse di quelle percepite dalle precedenti generazioni cui essi attribuiscono la parte delle improvvide cicale che hanno dilapidato la ricchezza accumulata nel passato, creando l'attuale, immenso debito pubblico; la corruzione dilagante di quanti, a tutti i livelli, se ne infischiano del bene comune e pensano solo ai loro personali interessi; l'incapacità, infine, della politica di trovare rimedi efficaci a superare l'attuale crisi, stante la sua cronica debolezza.

Tutto ciò ha contribuito a istillare, come in un lento avvelenamento, un rancore sordo e progressivo di questa componente essenziale verso la classe dirigente della nostra comunità. A ciò si aggiunge un senso di frustrazione e sfiducia verso le proprie capacità, e l'una e l'altra cosa insieme li sta spingendo verso un mortificante qualunquismo.

Ritengono, spesso a ragione, che da noi non sia il merito o la professionalità a essere premiati, ma tutto sia sovrastato dalla raccomandazione a favore di chi ha le giuste conoscenze politiche o un potere contrattuale familiare. La diffusa mancanza di lavoro o un'umiliante sottoccupazione hanno allungato i loro tentacoli anche verso i giovani forniti di un titolo di studio d'ogni livello, anche accademico, il più delle volte fuori mercato. Questo perché nulla è stato fatto seriamente per ammodernare questo vitale settore con i dovuti investimenti per adeguarlo alle esigenze attuali. Esso, anzi, nell'ultimo quinquennio si è visto addirittura sottrarre parte delle già inadeguate risorse. Né traggano in inganno le varie riforme attuate dai vari governi; fatte a costo zero non hanno migliorato un bel niente.

A questo colpevole abbandono si unisce non raramente nelle nostre università l'opacità della gestione che provoca illegalità come quelle recentemente denunciate dai giornali sui concorsi a cattedre truccati per far posto a parenti e amici.

Questi elementi patologici hanno per la prima volta determinato in Italia, unico caso tra i Paesi sviluppati, una continua diminuzione dei laureati. La regressione nell'ultimo decennio è stata notevole; mentre altrove il loro numero è stato in crescita costante, da noi siamo passati dai 291.189 del 2005 ai 216.430 del 2014, con la corrispondente diminuzione percentuale sul totale dei giovani che attualmente è del 24,2 rispetto al 37, 3 della UE e al 45,8 dell'Inghilterra.

Il nostro impoverimento intellettuale, inoltre, trova un'ulteriore causa nella fuga dei cervelli verso l'estero in cerca di migliori condizioni occupazionali. Nel 2015 sono emigrati circa centomila laureati attratti da remunerazioni e garanzie da noi oggi impensabili. La cosa in sé non sarebbe un male, perché la circolazione di uomini e idee è stata sempre l'essenza dello sviluppo umano. Diventa un male incurabile quando assume l'aspetto di una fuga da un luogo di disperazione, che ha tradito ogni tua speranza.

C'è stato un momento ai piani alti della politica in cui grazie alla combinazione di una serie di fattori, interni e internazionali, e al massiccio ricorso a fondi pubblici si è sperato di invertire il trend negativo, ma dopo un inizio promettente i risultati attuali non sembrano incoraggianti.

I pur lodevoli incentivi alle aziende previsti nel Jobs Act, infatti, non hanno determinato un'inversione di tendenza significativa dell'occupazione, né potevano farlo senza la modificazione di altri fattori importanti come l'aumento della domanda interna. Così quando gli sgravi sono stati drasticamente ridotti, l'occupazione giovanile è tornata ai minimi termini.

Eppure bisognerà pur trovare il bandolo della matassa per risolvere il più grave problema della nostra società perché non è detto che qualunquismo e indifferenza non si trasformino in nichilismo, facile preda di chi potrebbe avere obiettivi distruttivi. Lo abbiamo già sperimentato nel recente passato, quando le nostre strade e le nostre piazze furono trasformate in scenari di violenza e troncate tante vite innocenti.

Noi della Fondazione da tempo abbiamo rivolto lo sguardo alle problematiche dei giovani e posto tra i nostri fini la loro valorizzazione. Ma vogliamo andare ancora oltre e per questo in occasione della prossima consegna dei premi dedicati a Massimo D'Antona, sarà organizzata una tavola rotonda su tale scottante argomento cui parteciperà il Ministro del Lavoro e i rappresentanti delle parti sociali. L'auspicio è che il dibattito sia senza veli o peli sulla lingua. Chi scrive farà di tutto perché ciò avvenga.

Il fenomeno dello sfruttamento del lavoro

di Giuseppe Patania [*] e Luigi Oppedisano[**]

Introduzione

Il concetto *sfruttamento* è presente in diversi campi. Si parla di *sfruttamento* di una miniera, di una cava o di uno giacimento petrolifero quando dallo svolgimento di tale attività si ottiene il massimo rendimento o vantaggio possibile. Quando si ***approfitta, senza scrupoli, del lavoro di altre persone per conseguire il proprio utile*** si è in presenza di ***sfruttamento del lavoro prestato.*** Si considera poi sfruttamento minorile il lavoro effettuato da minori al di sotto dell'età minima stabilita dalla legge.

Il concetto di sfruttamento del lavoro è stato particolarmente oggetto delle note teorie economiche trattate nella maggiore opera di Karl Marx[1]. Secondo lo studioso lo ***sfruttamento del lavoro*** è un rapporto sociale antagonistico in cui la classe che detiene la proprietà sulle condizioni materiali della produzione subordina a sé la classe dei produttori, costringendola a consumare la minima parte di ciò che produce, cioè proprio quella parte necessaria per riprodursi e conseguentemente appropriandosi di tutto ciò che produce in eccedenza. Si parla perciò di ***sfruttamento capitalistico del lavoro*** se lo stesso rapporto sociale, assumendo la forma di un rapporto di scambio tra soggetti giuridicamente indipendenti: il lavoratore salariato vende la propria forza-lavoro come se fosse merce in cambio del salario, mentre gli imprenditori capitalisti sfruttano il lavoro dei salariati stessi nel processo produttivo.

È noto che il lavoro è il fattore produttivo determinante della produzione di tutti i beni e costituisce gran parte del valore economico e commerciale della produzione stessa e mediante esso, il lavoratore trae dal proprio lavoro un beneficio economico che gli consente la sussistenza e l'elevazione personale. Ciò dovrebbe avvenire in una condizione ideale, ma negli ultimi decenni, a causa della globalizzazione, le imprese per essere competitive ed efficienti sul mercato, hanno prestato maggiore attenzione alla massimizzazione dei profitti a discapito della salvaguardia delle condizioni dei lavoratori. Ciò si è realizzato mediante la delocalizzazione delle imprese produttrici nei paesi in via di sviluppo poiché in esse il costo dei salari è più basso ed i diritti dei lavoratori non sono garantiti: pesanti orari di lavoro, lavoro minorile, assenza di misure di sicurezza, provvedimenti disciplinari illegittimi, bassi salari, oltre alla totale assenza di istituzioni di rappresentanza sindacale. Tutto ciò ha permesso l'affermarsi del diffuso fenomeno dello sfruttamento del lavoro.

Questa triste condizione oggigiorno caratterizza tutto il lavoro in genere. In particolare coinvolge le prestazioni dei migranti provenienti dai diversi continenti, ma con notevole frequenza riguarda anche i cittadini dell'Unione europea, ivi compresi quelli italiani. Sicuramente non tutti i lavoratori migranti diventano potenziali vittime dello sfruttamento del lavoro, ma un numero considerevole di essi è costretto purtroppo a subirlo per motivi di sopravvivenza, al fine procurarsi cibo ed altri beni necessari.

Per quanto riguarda lo sfruttamento del lavoro minorile, seppure in misura minore rispetto ad altri paesi, il problema tocca anche l'Italia. Secondo i dati forniti in occasione della celebrazione della Giornata Mondiale contro il lavoro minorile - 12 giugno 2015 - da Save the Children e dall'Ilo (Organizzazione Internazionale del lavoro) i bambini compresi tra i 5 ed i 14 anni costretti a lavorare sono circa 168 milioni in tutto il mondo. In Italia il numero dei bambini e degli adolescenti costretti a lavorare si aggira a circa 340 mila di cui 30 mila minori che hanno abbandonato gli studi e sono impiegati in attività pericolose per la salute e la sicurezza[2].

In Europa, ma anche in Italia, si corre il pericolo di assistere a fenomeni disumani come quello del traffico di esseri umani destinati ad essere preda di soggetti che lucrano sul grave fenomeno dello sfruttamento del lavoro da parte di determinati imprenditori operanti in diversi settori produttivi con gruppi criminali organizzati e sempre più rivolti a sfruttare la vulnerabilità sociale dei lavoratori, specialmente dei lavoratori migranti[3].

Sul fenomeno è intervenuto anche il Parlamento Europeo, emanando la Direttiva 2011/36/UE del 5/4/2011 che all'articolo 2 ha previsto una serie di atti dolosi ipotizzabili e derivanti dai reati concernenti la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani[4].

La legge 23 ottobre 1960, n. 1369, abrogata dal D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, all'articolo 1 vietava *"all'imprenditore di affidare in appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma, anche a società cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di*

mano d'opera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario, qualunque sia la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferivano". L'occupazione illegale dei lavoratori, secondo l'art. 2 della citata norma prevedeva in capo all'imprenditore, all'appaltatore o ad altro intermediario l'applicazione dell'ammenda di lire 10.000 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Nel periodo di vigenza della predetta norma il relativo sistema sanzionatorio ha risposto positivamente per combattere il fenomeno dello sfruttamento del lavoro.

Il D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, ricordato come la legge Biagi e più volte modificato, all'articolo 18 ha previsto sanzioni penali nei confronti di soggetti che esercitano l'esercizio abusivo non autorizzato dell'attività di somministrazione ed intermediazione, nonché per l'appalto ed il distacco illecito. Inoltre, la citata norma ha previsto sanzioni penali anche per l'utilizzatore che ricorre alla somministrazione illecita, ma la disposizione è rimasta carente di una previsione sanzionatoria amministrativa e/o penale per combattere il grave fenomeno dello sfruttamento del lavoro.

Il fenomeno dello sfruttamento del lavoro è particolarmente collegato e favorito ad una figura chiamata "caporale", essa ha origini molto antiche e agisce mediante un sistema di organizzazione del lavoro, concentrato prevalentemente nel settore agricolo e in misura più lieve in altri settori, dove i lavoratori vengono organizzati in gruppi di lavoro di diverse dimensioni.

Il legislatore per combattere il ***fenomeno dello sfruttamento del lavoro e dell'intermediazione illecita*** nell'anno 2011 è intervenuto prevedendo nuove sanzioni di natura penale nei confronti di soggetti che mettono in essere comportamenti finalizzati a tale sfruttamento. La norma in esame è il D.L. 13 agosto 2011, n.138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 che ha aggiunto al Codice Penale due nuovi articoli: il 603 bis dal titolo "*intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*" e 603 ter "*pene accessorie*" .

Contro il fenomeno del caporalato e lo sfruttamento del lavoro sono scesi in campo negli ultimi tempi anche i sindacati dei lavoratori i quali hanno organizzato anche varie manifestazioni. Inoltre, negli ultimi tempi il fatto è stato più volte denunciato anche da autorità religiose.

È utile ricordare come la nostra Costituzione all'articolo 36 affermi pienamente il ***principio della giusta retribuzione***. Tale principio esclude che si possa ricorrere a qualsiasi forma di sfruttamento economico dei lavoratori e la particolare tutela del lavoro si esplica nella previsione costituzionale dei requisiti della proporzionalità e della sufficienza e, pertanto, nel fissare i criteri per valutare in concreto l'adeguatezza dello scambio tra la prestazione lavorativa e la retribuzione[5].

Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro

L'articolo 12 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha introdotto nel codice penale gli articoli 603 bis[6] e 603 ter[7] volti a punire l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro. Il legislatore, nel constatare l'esistenza di fenomeni di distorsione del mercato del lavoro, con procedura d'urgenza, ha individuato la mancanza di un'accusa specifica in grado di incriminare e punire le condotte che, pur rientrando nelle mere violazioni previste dall'articolo 18 del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, non integrano i reati previsti dagli articoli 600, 601 e 602 del C.P.

Il nuovo reato viene inserito nella prima sezione del capo III del titolo XII della parte speciale del codice penale dedicata ai reati contro la libertà individuale. In tal caso il bene tutelato è la stessa dignità umana, offesa dalla privazione della libertà e dalla mercificazione dell'essere umano e tanto risulta in linea con il pensiero del grave sfruttamento del lavoro, inteso come lesione di un diritto fondamentale dell'uomo.

La condotta specifica del nuovo reato è sicuramente quella di chi svolge ***un'attività organizzata di intermediazione*** reclutando manodopera, ovvero organizzandone il lavoro in maniera caratterizzata dallo sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, nonché approfittando dello stato di bisogno o di necessità del lavoratore.

Risulta evidente che il legislatore ha voluto emanare una norma che condannasse quei soggetti che esercitano l'attività di reclutamento di lavoratori in forma organizzata con mezzi e persone, ma non anche chi organizza l'attività lavorativa che coincide con il datore di lavoro. Quanto alla fenomenologia del grave sfruttamento lavorativo, molto spesso capita che l'intermediario, cioè il caporale, è una persona in perfetto accordo con l'utilizzatore, cioè con il datore di lavoro e che si pone nei confronti di quest'ultimo come soggetto subordinato, ossia un vero e proprio lavoratore dipendente.

Sicuramente, il momento più avvilente ed offensivo del lavoro sfruttato non è quello dell'intermediazione, ma quello dell'organizzazione che poi si manifesta con la prestazione lavorativa che si svolge tra il lavoratore ed il datore di lavoro.

È frequente, specie nel settore agricolo, che il caporale non si limiti solo al reclutamento dei lavoratori, c.d. braccianti, ma si occupi quotidianamente anche di raggrupparli e di condurli sui luoghi di lavoro, di alloggiarli in specifiche strutture, ma a volte, sempre il caporale, esige da questi lavoratori pure una quota parte della paga.

Quanto poi all'organizzazione del lavoro, come l'orario di lavoro, le modalità dei riposi, il pagamento della retribuzione, generalmente tali aspetti sono decisi dal datore di lavoro. Non vi è alcun dubbio, al riguardo, nel rispetto dei principi generali del concorso di persone nel reato, che ove l'utilizzatore sia a conoscenza dei metodi svolti del caporale, lo stesso concorra nel reato commesso dall'intermediario da lui incaricato ed utilizzato.

Perché la condotta sia sanzionabile, il legislatore ha stabilito che l'intermediazione si presenti in maniera organizzata e con comportamenti diversi come la minaccia, la violenza e l'intimidazione e, inoltre, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori.

Indici di sfruttamento

Il comma 2 dell'articolo 603 bis del C.P. definisce il concetto di sfruttamento che caratterizza l'attività lavorativa oggetto del comportamento dell'organizzazione. Il legislatore ha individuato i seguenti indici rivelatori dello sfruttamento:

- la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
- la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale;
- la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Si ha l'impressione che qui il legislatore abbia voluto proprio demandare alla giurisprudenza l'interpretazione precisa della norma. Questo perché non risulta poi così semplice comprendere quando la retribuzione risulta *palesemente difforme dai CCNL* o sproporzionata rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato. Poi, risulterà altrettanto non facile il rilevamento di violazioni alla normativa antinfortunistica, attesa peraltro l'inesistenza di una banca dati comune dei vari organi preposti alla vigilanza.

I suddetti indici di sfruttamento sono utili, ovviamente, a qualificare la condotta tipica indicata al 1° comma della norma in esame. Vi è da dire che tutti gli indici possono essere riferiti ad un potenziale datore di lavoro e solo raramente ad un intermediario, e per quanto riguarda in particolare l'ultimo indice, la sussistenza di violazioni alla normativa in materia di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro incombe in capo all'imprenditore che ha la diretta responsabilità e competenza e non anche all'intermediario, il quale si occupa generalmente della sola fornitura della manodopera dei lavoratori.

Per quanto riguarda, infine, l'elemento psicologico del reato, per il perfezionamento del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, viene richiesto il dolo generico. Pertanto, l'oggetto deve necessariamente comprende tutti gli elementi della fattispecie, dovendo tra l'altro l'Ufficiale di Polizia Giudiziaria riferire nell'informativa anche sullo stato di bisogno e di necessità del lavoratore.

VIOLENZA, MINACCIA O INTIMIDAZIONE

Perché si configuri il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro non è sufficiente la sola condizione di sussistenza dello stato di sfruttamento, ma è indispensabile l'ulteriore requisito dell'uso della *violenza,* della *minaccia* o dell'*intimidazione* da parte dell'autore del reato.

Il concetto di *violenza* si manifesta con l'impiego della forza fisica da cui ne deriva una coercizione personale, quello di *minaccia* palesando un male futuro, il cui verificarsi deriva dalla volontà dell'agente. Poi, quanto al termine *intimidazione,* peraltro già contenuto nel concetto di *minaccia,* costituisce invece l'effetto.

È da notare come un'attività illecita di caporalato, anche in presenza degli elementi caratteristici dello sfruttamento, ma svolta senza usare la violenza o la minaccia, non rientra nella fattispecie del reato in esame, come nell'ipotesi di un caporale che dovesse reclutare lavoratori sottopagati ma condiscendenti, senza l'utilizzazione dell'intimidazione.

APPROFITTAMENTO DELLO STATO DI BISOGNO O DI NECESSITÀ

Inoltre, perché si perfezioni il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, è indispensabile che lo stesso si perfezioni in presenza dell'*approfittamento dello stato di bisogno o di necessità* del lavoratore. La previsione dell'approfittamento dello stato di bisogno si configura quando il soggetto passivo si trova in condizioni temporanee di estrema difficoltà in modo da rendergli impossibile al provvedere alle proprie elementari necessità.

Lo *stato di bisogno* di cui fa riferimento l'articolo 603 bis del C.P. è quella condizione di debolezza o mancanza materiale o morale del soggetto passivo, capace comunque di influenzarne la volontà.

Iniziative contro il fenomeno dello sfruttamento del lavoro

Il legislatore, anche dopo l'emanazione della legge 14 settembre 2011, n. 148, ha continuato a promuovere iniziative finalizzate a combattere il fenomeno dello sfruttamento del lavoro. In particolare, il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministro della giustizia ed il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno hanno presentato al Senato – atto n. 2217 – un disegno di legge recante "disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura". Inoltre in data 10 settembre 2015 un gruppo di 19 parlamentari hanno presentato alla Camera una proposta di legge dal titolo "Norme per la trasparenza e la sicurezza nel mercato del lavoro in agricoltura e per il contrasto del fenomeno del caporalato" – atto n. 3298.

Si è dimostrato sensibile alla problematica anche il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il quale ha promosso e sottoscritto nel corso del c.a. due protocolli d'intesa.

PROTOCOLLI DI INTESA

Il primo *protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura* è stato sottoscritto il 27 maggio 2016 tra i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, dell'interno, delle politiche agricole, le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e le OO.SS. Il documento ha come finalità principale il sostegno e il rafforzamento degli interventi di contrasto al caporalato e allo sfruttamento su tutto il territorio nazionale, attraverso la creazione di una rete composta dai soggetti interessati, per la messa in atto di iniziative capaci di realizzare progetti reali contro il vergognoso fenomeno e per il miglioramento delle condizioni di accoglienza dei lavoratori.

Il secondo *protocollo sulla vigilanza interforze contro il caporalato* è stato firmato il 13 luglio 2016. Il documento si presenta con un carattere rigorosamente operativo poiché punta a realizzare una vigilanza interforze nel settore agricolo, con il coinvolgimento dei Carabinieri e del personale del Corpo Forestale dello Stato, preposti a fornire una forte ed incessante presenza sul territorio nello svolgimento di specifiche operazioni di vigilanza. I firmatari dell'accordo sono stati il Ministero del lavoro, il Ministero della difesa, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, le Regioni, le Organizzazioni sindacali e datoriali del settore agricolo e le Organizzazioni di volontariato.

Il protocollo prevede che nella prima fase di attuazione le varie attività di vigilanza verranno svolte nelle province esposte con maggiore rischio al fenomeno caporalato per poi essere estese su tutto il territorio nazionale. Le province nelle quali il fenomeno è particolarmente presente sono Latina, Grosseto, Foggia, Taranto, Bari e Salerno.

Il protocollo sperimentale ha incominciato a sortire i primi stimoli fra le Istituzioni, le parti sociali e le associazioni pugliesi. In data 11 agosto c.a. presso la Prefettura di Foggia è stato sottoscritto un accordo per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo per prevenire forme illegali di intermediazione di manodopera.

DDL - PROPOSTA DI LEGGE SUL CAPORALATO

Attualmente, con l'approvazione del disegno di legge – atto Senato n. 2217 - il Consiglio dei Ministri intende dare una valida risposta all'elevata espansione di fenomeni di economia sommersa al fine di contrastare l'intermediazione illecita e l'impiego illegale della manodopera in agricoltura.

L'iniziativa legislativa, secondo il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, ha l'obiettivo di rafforzare l'azione di contrasto alla diffusione del fenomeno criminale dello sfruttamento dei lavoratori con un intervento organico e coordinato delle Istituzioni.

Il provvedimento ha già superato il passaggio dalla Commissione Agricoltura del Senato e modifica il disposto del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603 bis del C.P., prevedendo in capo al caporale, che in caso di condanna, la confisca obbligatoria delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato.

Da una prima lettura del suddetto disegno di legge emergono diverse novità. La prima è che sarà istituita una *"rete del lavoro in agricoltura"* con la finalità, mediante l'utilizzo di procedure informatiche, di promuovere l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e di contrastare il lavoro sommerso ed ogni forma di illegalità. Alla rete del lavoro agricolo di qualità possono aderire, mediante la stipula di apposite convenzioni, le istituzioni locali, gli sportelli unici per l'immigrazione, i centri per l'impiego, gli enti bilaterali costituiti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in agricoltura.

Inoltre, la proposta di legge d'iniziativa di deputati – atto Camera n. 3298 - presentata il 10 settembre 2015 prevede anch'essa rilevanti modifiche all'art. 603 bis del C.P.: creazione di una rete del lavoro in agricoltura, previsione della pena anche per l'imprenditore che utilizza la manodopera in condizioni di grave sfruttamento del lavoro e potenziamento del personale ispettivo mediante il ricorso all'impiego di personale in esubero presso le pubbliche amministrazioni tramite l'utilizzo di processi di mobilità.

Sistema sanzionatorio e conclusioni

L'attuale sistema sanzionatorio prevede nei confronti dei trasgressori l'applicazione della *reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.*

Inoltre è prevista altresì la *pena accessoria* che implica l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese, il divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la pubblica amministrazione e relativi subcontratti. La condanna per detti delitti comporta altresì l'esclusione per un periodo di due anni da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi da parte dello Stato o di altri enti pubblici, dell'Unione europea, relativi al settore di attività in cui ha avuto luogo lo sfruttamento. La suddetta esclusione è aumentata a cinque anni quando il fatto è commesso da soggetto al quale sia stata applicata la recidiva prevista dall'articolo 99 del C.P.

L'apparato sanzionatorio previsto dal disegno di legge – atto Senato n. 2217 – prevede all'art. 603 bis del C.P. l'aggiunta di due nuovi articoli: il 603 bis 1 che prevede la *"circostanza attenuante"* e il 603 bis 2 il quale prevede la *"confisca obbligatoria"*. In tale prospettiva, pertanto, nel caso di condanna il giudice sarà tenuto ad ordinare la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato (i mezzi utilizzati per accompagnare i lavoratori sul luogo di lavoro, gli immobili destinati ad accogliere gli stessi lavoratori, nonché quelle cose che ne costituiscono il prodotto o il profitto). Inoltre il DDL aggiunge il reato di caporalato tra quelli che determina la responsabilità amministrativa da reato da parte degli enti. Tanto, poiché lo sfruttamento dei lavoratori genera sempre un vantaggio per le aziende le quali ora sono costituite prevalentemente in società di capitali. Infatti, appare giusto che accanto alla responsabilità individuale dei singoli soggetti autori del reato siano previste specifiche sanzioni anche a carico dello stesso ente, specialmente quando viene accertato che il reato è stato commesso per creare vantaggi o interessi per la società.

L'impalcatura prevista dalla proposta di legge – atto Camera n. 3298 – prevede un consistente rafforzamento del sistema sanzionatorio. L'autore del *grave sfruttamento del lavoro* verrebbe punito con la reclusione *da uno a quattro anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro* per ogni lavoratore. Una *ipotesi aggravata,* invece, è stata prevista se il grave sfruttamento avviene nei confronti di un numero di lavoratori superiore a quattro, di minori degli anni diciotto o di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea o di apolidi irregolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato italiano, la pena è della reclusione *da due a sei anni e della multa da 1.500 a 3.000 euro* per ogni lavoratore. Inoltre, *la pena accessoria* richiamata all'articolo 603 ter del C.P. resterebbe confermata.

In conclusione, viene da chiedersi se i risultati ottenuti dall'applicazione dell'art. 603 bis del C.P. siano da considerare apprezzabili oppure deludenti. Al riguardo non disponiamo di dati, comunque viene spontaneo considerare che se tra i cittadini il fenomeno è ancora avvertito e magari in modo più incessante, al punto che il Governo è stato costretto ad intervenire sul problema approvando un disegno di legge nel quale è previsto l'inasprimento delle sanzioni penali, non ci si può ritenere soddisfatti degli effetti prodotti nel tempo dall'art. 603 bis del C.P. Una ragione di tanto è da ricercare anche nella complessità e non facile applicazione da parte dei singoli organi di controllo, per i quali si rende indispensabile un'opera di sinergia tra più organi di controllo, attesa la complessità dei diversi indici di *sfruttamento, violenza, minaccia o intimidazione, approfittamento dello stato di bisogno o necessità,* fattispecie non facilmente accertabile dalla singola autorità.

Un contributo validissimo a frenare siffatto fenomeno potrebbe arrivare dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) che è l'agenzia delle Nazioni Unite, deputata a promuovere il lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana per uomini e donne. L'agenzia, nell'attuale contesto storico, potrà incidere con determinazione sugli stati affinché siano garantiti i diritti dei lavoratori, incoraggiando l'occupazione in condizioni dignitose e migliorando la protezione sociale, rafforzando il dialogo sulle varie problematiche del lavoro.

Si auspica che il legislatore, nelle varie fasi previste per l'approvazione della nuova norma, apporti le giuste modifiche atte a migliorare la disciplina sul fenomeno del caporalato, pensando ad una norma semplice in modo da rendere molto agevole la contestazione dell'illecito agli organi di controllo, non perdendo di vista anche la previsione di una pena a carico dei soggetti utilizzatori del personale sfruttato.

È evidente che la ratio della disposizione nell'intenzione del legislatore è stata ed è quella di colpire fortemente il fenomeno del c.d. *caporalato,* purtroppo ancora presente in diverse aree del paese ed operante principalmente nel settore dell'agricoltura e dell'edilizia. Non c'è dubbio che in una società giusta e moderna tale fenomeno venga totalmente smantellato, mediante l'uso di strumenti democratici. Ovviamente il primo di tali strumenti atto a combattere siffatto fenomeno è una norma chiara, non complessa e quindi applicabile con la massima tempestività.

Note

[1] Karl Marx, (1818-1883) autore di *Il Capitale* .

[2] Marco Sarti, "In Italia ci sono 340 mila casi di lavoro minorile, *spesso è sfruttamento* " 21/06/2015.

[3] Carchedi, F. Dolente, T. Bianchini, A. Marsden, La tratta a scopo di grave sfruttamento lavorativo, in F. Carchedi, I. Orfano (a cura di),

La tratta di persone in Italia. Il fenomeno e gli ambiti di sfruttamento, Franco Angeli, Milano, 2007.

[4] L'articolo 2 della Direttiva 2011/36/UE - Reati relativi alla tratta di esseri umani - stabilisce:

"1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili i seguenti atti dolosi:

il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento.

2. Per posizione di vulnerabilità si intende una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.

3. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi.

4. Il consenso della vittima della tratta di esseri umani allo sfruttamento, programmato o effettivo, è irrilevante in presenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

5. La condotta di cui al paragrafo 1, qualora coinvolga minori, è punita come reato di tratta di esseri umani anche in assenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

6. Ai fini della presente direttiva per «minore» si intende la persona di età inferiore ai diciotto anni."

[5] Il comma 1 dell'art. 36 della Costituzione prevede che: "Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa".

[6] L'articolo 603 bis del C.P. – recante il titolo "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" prevede:

«Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Ai fini del primo comma, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze:

1) la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;

2) la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

3) la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale;

4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;

2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;

3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro».

[7] L'art. 603 ter del C.P. – dal titolo "pene accessorie" stabilisce:

«La condanna per i delitti di cui agli articoli 600, limitatamente ai casi in cui lo sfruttamento ha ad oggetto prestazioni lavorative, e 603 bis, importa l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese, nonché il divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la pubblica amministrazione, e relativi subcontratti.

La condanna per i delitti di cui al primo comma importa altresì l'esclusione per un periodo di due anni da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi da parte dello Stato o di altri enti pubblici, nonché dell'Unione europea, relativi al settore di attività in cui ha avuto luogo lo sfruttamento.L'esclusione di cui al secondo comma è aumentata a cinque anni quando il fatto è commesso da soggetto al quale sia stata applicata la recidiva ai sensi dell'articolo 99, secondo comma, numeri 1) e 3)».

---

[*] Il Dr. Giuseppe Patania è Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, titolare della DTL di Reggio Calabria e interim della DTL di Cosenza.

[**] Il Dr. Luigi Oppedisano è Ispettore del lavoro, responsabile dell'Area operativa vigilanza ordinaria n. 5 della Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza.

Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Uomini o caporali

di Stefano Olivieri Pennesi [*]

Il fenomeno del "Caporalato", così come lo conosciamo, affonda le sue origini già negli anni immediatamente successivi alla II° guerra mondiale. Esso è sintetizzabile come una "forma illegale" di reclutamento, ma anche organizzazione e logistica di manodopera e forza lavoro, principalmente nel settore agricolo come pure, seppur in maniera diversa e minore, in ambito edile.

Tale procacciamento di braccia avviene, appunto, attraverso degli intermediari chiamati comunemente caporali, che di fatto assumono per conto dei reali imprenditori gli "operai giornalieri" percependo, da questi ultimi, una sorta di tangente percentualmente calcolata sulle ore/giornate di lavoro, alla quale si aggiunge una tariffa per il servizio di trasporto da e per i luoghi di svolgimento dell'attività lavorativa, come anche, frequentemente, vengono percepiti ulteriori introiti per fornitura di medicine, alimenti, strumenti di lavoro, ecc.

Risulta evidente la illiceità di tale pratica in quanto esercitata al di fuori dei regolari canali di collocamento e in assenza del rispetto dei vincoli contrattuali sul riconoscimento dei minimi salariali da corrispondersi. A questo purtroppo, sempre più, si va legando un vero e proprio fenomeno che ci riporta con la mente alla odiosa pratica della schiavitù, in uso soprattutto negli Stati delle Americhe, con la conseguente deportazione di milioni di esseri umani provenienti per lo più da Paesi Africani.

Tornando ai nostri giorni e al nostro Paese, è bene sottolineare come appunto negli ultimi 20 o 30 anni da un fenomeno concentrato relativamente su una parte di regioni meridionali, sfruttando lavoratori quasi totalmente italiani e di genere femminile, progressivamente il caporalato si è esteso coinvolgendo anche altre Regioni d'Italia: dal Piemonte alla Lombardia e Veneto, dall'Emilia Romagna alla Toscana e al Lazio, oltre che consolidarsi, fortemente, in Puglia, Sicilia, Calabria, Basilicata, Campania, sfruttando il lavoro che possiamo sicuramente definire schiavo, di uomini e donne di colore come anche però provenienti da Paesi dell'Est Europa.

Si assiste sempre più frequentemente, nel Paese, ad una sorta di transumanza umana di migliaia di persone che seguono gli andamenti delle produzioni e delle stagioni, per essere impiegate nelle zone agricole in situazioni di estremo degrado a rischio delle vite per ragioni climatiche e orari di impiego, in accampamenti di fortuna, spesso sui medesimi campi, senza alcuna dotazione fondamentale di acqua corrente, luce, servizi igienici, abitabilità, supporti medico- sanitari e sufficienti alimenti.

A questa condizione drammatica si abbina, inevitabilmente, la fatica lavorativa estrema per 12/15 ore di lavoro svolte con temperature insostenibili, caldo soffocante, che si alterna al freddo e umido dei campi durante la notte; impieghi inumani sfruttati per le coltivazioni di pomodori, agrumi, ortaggi, ma anche vigneti, frutteti, ecc. nei diversi distretti agricoli della nostra penisola, censiti in oltre 80 zone produttive.

A scopo divulgativo menzioniamo il fatto che solo nel 2011 è stato introdotto, dall'articolo 12 del decreto legge n.138/2011, nel nostro codice l'articolo 603 bis quale reato penale di caporalato e parallelamente, l'anno seguente, lo "strumento premiante" della concessione del permesso di soggiorno ai lavoratori che denunciano i propri sfruttatori.

Uno studio recentissimo realizzato dalla Flai-Cgil Osservatorio Placido Rizzotto, su Agromafie e Caporalato, stima esserci in Italia una platea di circa 430 mila lavoratori tra stranieri per l'80% e italiani per il restante 20%, interessati dal fenomeno caporalato, con una ulteriore stima, per difetto, del danno economico prodotto pari a circa 5 miliardi di euro annui, e un volume di affari, movimentato all'interno di una economia illegale e sommersa, che si aggira tra i 14 e 17 miliardi di euro all'anno.

Per fare fronte a questa piaga disumana legata allo sfruttamento assoluto di forza lavoro, oltre ogni remora, nel recente passato il Governo, e nello specifico i Ministri della Giustizia, delle Politiche Agricole, e del Lavoro, ha messo in campo una iniziativa che certamente va nella giusta direzione, per contrastare il fenomeno che stiamo dibattendo, denominata "Rete lavoro agricolo di qualità", (istituita presso l'Inps) che trae origine quale attuazione del d.lgs. n.91 del 24 giugno 2014 art.6 e che concretamente rappresenta un elemento a tutela delle molte "aziende sane" che hanno così modo di distinguersi da altre imprese che risultano, di contro, essere inquinate e permeate dal sistema caporalato.

Altro elemento qualificante dell'azione di governo, nel tema in questione, è la sottoscrizione di uno specifico protocollo siglato il 27 maggio 2016 dai Ministri dell'Interno, delle Politiche Agricole e del Lavoro per la messa in campo di iniziative finalizzate a progetti concreti contro il caporalato e il miglioramento delle condizioni di accoglienza dei lavoratori.

In questo girone infernale, è bene affermarlo, esiste una sorta di Caronte ma bifronte, che da una parte assume le sembianze del caporale di turno e dall'altra dell'imprenditore che magari consapevolmente e collusamente è il beneficiario dello sfruttamento di forza lavoro irregolare, assolutamente sottopagata con 3 o 4 euro l'ora senza alcuna copertura previdenziale ed assicurativa, in molti casi clandestina, proveniente spesso dalle masse di migranti disperati che approdano nelle nostre coste in fuga da guerre, carestie, povertà,

persecuzioni, o anche semplicemente alla ricerca di migliori condizioni di vita che evidentemente non riescono a trovare neanche nel nostro Paese.

Qui si innesta un ulteriore elemento del fenomeno in trattazione ovvero lo sfruttamento gestito da gruppi mafiosi declinati in Agromafie, dove coesiste anche il sistema della contraffazione dei prodotti alimentari e la proliferazione dei diversi modelli di caporalato.

Altro ambito di interessi illeciti della filiera agricola si sostanzia nel giro di affari dei grandi mercati generali per lo smistamento e vendita dei prodotti ortofrutticoli, connesso, frequentemente, alla grande distribuzione e alle imprese di trasformazione anche multinazionali di trasformazione dei prodotti agricoli.

Tale intesa è stata sottoscritta anche dall'Ispettorato nazionale del lavoro, dalle Regioni Basilicata, Calabria, Piemonte, Puglia, Sicilia, dalle OO.SS. dalle Associazioni di categoria, Coldiretti, Cia, Copagri, Confagricoltura, Acli terra, Alleanza cooperative, Caritas, Libera, Croce Rossa. Tra le azioni principali e qualificanti del Protocollo si può annoverare:

- La stipula di convenzioni per l'introduzione del servizio di trasporto gratuito per lavoratori e lavoratrici nell'itinerario casa/lavoro
- Istituzione di presidi medico-sanitari mobili per garantire interventi di prevenzione e primo soccorso
- Utilizzo di beni immobili disponibili o confiscati alla criminalità organizzata per creare centri di servizio e di assistenza socio sanitari anche in collaborazione con le istituzioni locali, organizzazioni del terzo settore e parti sociali
- Impiego temporaneo di immobili demaniali per le necessità di gestione emergenze connesse ai flussi di lavoratori stagionali
- Bandi per promuovere l'ospitalità dei lavoratori stagionali in condizioni salubri e dignitose osteggiando quindi la creazione di ghetti
- Creazione di sportelli di informazione per l'incontro di domanda e offerta di servizi abitativi
- Organizzazione di servizi gratuiti di distribuzione di acqua e viveri per gli stagionali
- Attivazione di servizi di orientamento al lavoro mediante i Centri per l'Impiego e i servizi attivati dalle parti sociali
- Sporteli informativi mobili con l'ausilio di mediatori culturali-linguistici, psicologi, ecc.
- Istituzioni di corsi di lingua e di formazione lavoro.

Ulteriore elemento qualificante dell'azione delle istituzioni è certamente la firma di un secondo protocollo, di natura meramente operativa, sulla vigilanza interforze contro il caporalato, siglato il recente 13 luglio 2016 dal Ministero del Lavoro con il Ministero della Difesa, delle Politiche Agricole, l'Ispettorato nazionale del lavoro, le Regioni le Organizzazioni sindacali e datoriali le organizzazioni di volontariato.

Lo scopo di tale atto è quello di assicurare, attraverso l'impiego di uomini dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo Forestale dello Stato, il contrasto più efficace possibile alle gravi violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale, in modalità interforze, programmando interventi congiunti e scambiando reciproche informazioni anche sul rischio di infiltrazioni criminali, istituendo inoltre un tavolo tecnico sull'agricoltura e relative implicazioni del Protocollo.

Sempre in tema di caporalato dobbiamo fare giusta menzione dell'ulteriore strumento che il Legislatore ha posto in essere, vale a dire il recente disegno di legge approvato dal Senato, quasi unanimemente, prima della pausa estiva e quindi passato all'esame della Camera dei deputati.

Ebbene tale norma si sostanzia con il rafforzamento degli strumenti di contrasto civili e penali, aggredendo patrimonialmente, previa confisca dei beni e rendendo più incisiva la rete del lavoro agricolo di qualità, di cui abbiamo parlato sopra. Ma di più e maggiormente importante il fatto di vedere finalmente una puntuale definizione giuridica di questo reato che, fino ad oggi, ritengo, non aveva visto ancora ben definito il suo impatto e la sua pericolosità sociale nonché gravità economica.

Le principali caratteristiche di tale strumento legislativo possono sintetizzarsi in: rivisitazione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. In particolare l'art.1 modifica il già menzionato art. 603 bis del codice penale, prevedendo la pena della reclusione da 5 a 8 anni sia per l'intermediario che per i datori di lavoro che sfruttino i lavoratori, ma anche una multa da 1000 a 2000 euro per ogni lavoratore reclutato, approfittando dello stato di bisogno in cui versa.

Se tali fatti sono commessi con l'aggravante delle violenze e delle minacce la pena viene elevata da 5 a 8 anni con previsione di arresto in caso di flagranza.

In una parola come novità di rilievo la modifica penale in questione introduce il principio della "piena corresponsabilità" tra caporale e imprenditore, ma altresì la descrizione in dettaglio delle condizioni che conducono ad identificare lo "sfruttamento".

Si prevede con la norma anche il cosiddetto "controllo giudiziario" dell'azienda responsabile del reato, al fine di evitarne la chiusura e quindi le conseguenze negative sul mantenimento dei livelli occupazionali.

Ma a questo punto, è bene dirlo, tutti gli interventi normativi seppur necessari e doverosi, a nulla possono rispetto ad un prioritario bisogno di incentivare e sostenere l'imprenditoria agricola, focalizzando anche l'attenzione sul fenomeno e la formazione del prezzo dei prodotti agricoli, intervenendo sulla filiera che beneficia dello sfruttamento dei lavoratori e che implica il sottopagare con pochi centesimi le produzioni agricole.

Altro elemento positivo potrebbe essere la concreta responsabilizzazione della filiera, magari iniziando con il garantire che dietro ogni prodotto e alimento sia italiano che straniero ci sia una sorta di pedigree immateriale ovvero una "certificazione etica" che garantisca sul percorso virtuoso di qualità per l'ambiente, la salute e il lavoro, necessario a produrre.

Si potrebbe andare quindi verso una produzione per così dire "etica" dell'intera filiera, senza trascurare la qualità dei prodotti e la lotta alla altra piaga rappresentata dalla contraffazione alimentare.

Le vittime del caporalato, nelle diverse forme attuate con stranieri ed italiani indistintamente, assumono, come evidenziato nella citata ricerca Flai-Cgil, a quasi mezzo milione di persone. Per tutti valgono regole non scritte sullo sfruttamento, in primis nessun contratto, un salario compreso tra i 22 e i 30 euro al giorno, inferiore di circa il 50% rispetto alle tariffe medie dei contratti collettivi di settore. Lavoro quasi sempre svolto "a cottimo" ossia per quantità realizzate. A ciò si unisce inevitabilmente tanta violenza, ricatti, abusi anche di natura sessuale, sottrazioni di documenti, trasporto obbligatorio a titolo oneroso, imposizione alloggi o per meglio dire tuguri di fortuna, e tante altre angherie.

Il caporalato, se vogliamo, rappresenta un modus operandi, una modalità per poter gestire e quindi controllare soggetti deboli, ossia una forza lavoro povera che in una situazione di estremo bisogno non è in grado di rifiutare il lavoro anche se posto ai limiti della sopravvivenza per trattamenti e condizioni in cui viene svolto.

E su questo mi permetto di offrire uno spunto di riflessione, ossia, sul fatto che non è giusto pensare che qualsiasi forma di lavoro può essere migliore di un non lavoro. È bene considerare il lavoro un valore irrinunciabile, ma proprio per questo esso deve poter offrire una giusta retribuzione, delle condizioni di svolgimento che non debbano condurre a rischi per la salute e per la sicurezza stessa delle persone, in contesti dignitosi, al riparo da sfruttamento e vessazioni di qualsivoglia natura.

Passiamo ora a fare un breve accenno sul cosiddetto volto legale del caporalato, se così possiamo dire, ovvero la capacità di dissimulazione di questo fenomeno per sfuggire al giusto e convinto contrasto che si tenta di attuare.

Mi riferisco ad un "caporalato nascosto" in quanto articolato sottoforma di "false cooperative" o anche dette "cooperative spurie", ma come anche, nello specifico settore agricolo, cooperative senza terra le quali riescono a celare queste forme di illegalità.

Il funzionamento è semplice. Solitamente queste "non cooperative" vengono intestate a soggetti nullatenenti (in gergo teste di legno) che per tale ruolo di firma ricevono piccoli compensi. Le attività prendono il via sfruttando, al contempo, le agevolazioni che vengono riconosciute per questo modello di impresa. Vengono quindi fatte delle assunzioni fittizie, elaborate buste paga inferiori ai pagamenti effettivamente corrisposti, straordinari occultati con altre voci stipendiali, inseriti compensi sotto la voce trasferte, ma mai effettuate, o anche rimborsi spese per oneri non sostenuti. Quasi sempre contributi e tasse non vengono versate.

Dal punto di vista formale i lavoratori che vengono sfruttati risultano essere soci della cooperativa, ma in quanto ricattati le decisioni e la fattiva partecipazione subiscono l'eterodirezione dei veri titolari dell'impresa sociale.

È evidente che utilizzare queste false cooperative permette l'abbassamento radicale del costo del lavoro, con una parvenza di legalità nell'appaltare intere produzioni, ad esempio quelle agricole, a costi nettamente inferiori a quelli medi di mercato.

L'altro elemento, per così dire utilitaristico e predominante, è rappresentato dalla facilità nel creare e sciogliere tali sodalizi societari, appositamente costituiti anche per dopare il mercato, con un vero e proprio "dumping contrattuale", ricorrendo di fatto ad un sistema di somministrazione irregolare di manodopera, accompagnata ad altri strumenti illeciti di evasione ed elusione fiscale, tributaria, contributiva, assicurativa.

In chiusura una riflessione sul fatto che lo sfruttamento del lavoro ha prodotto nei secoli, da una parte, ingiustizie economiche e sociali, come anche arricchimenti fuori da ogni regola, causando frequentemente rivoluzioni, ribellioni, sommosse, violenze, morti, come pure, dall'altro lato, legittime rivendicazioni sindacali e umane che hanno in parte riscattato i nostri valori umani fondamentali.

Ed infine, prendendo spunto dal titolo di questo redazionale, parafrasato da un famoso film degli anni cinquanta, interpretato dal Principe De Curtis, in arte Totò, mi permetto di enunciare un passaggio/dialogo illuminante della sceneggiatura in questione:

… "L'umanità – diceva il protagonista del film – io l'ho divisa in due categorie di persone: uomini e caporali. La categoria degli uomini è la maggioranza, quella dei caporali, per fortuna, è la minoranza. Gli uomini sono quegli esseri costretti a lavorare per tutta la vita, come bestie, senza vedere mai un raggio di sole, senza mai la minima soddisfazione, sempre nell'ombra grigia di un'esistenza grama… I caporali sono appunto coloro che sfruttano, che tiranneggiano, che maltrattano, che umiliano…. Caporale si nasce, non si diventa!…"

[*] 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. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

Una nuova perla della Collana Massimo D'Antona

di Claudio Palmisciano

Scritto da Oronzo Camasta è stato pubblicato il Volume V della Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto dal titolo "LA SALUTE E LA SICUREZZA DEL LAVORATORE NELLA FRAMMENTAZIONE D'IMPRESA".

Con questo lavoro Oronzo Camasta porta all'attenzione delle istituzioni e degli studiosi la delicata situazione che si è venuta a creare nel mondo del lavoro, per effetto del ricorso sempre più diffuso alle esternalizzazioni, agli appalti ed ai subappalti; Camasta evidenzia giustamente come i rapporti di lavoro, in una siffatta articolazione di impresa, hanno perso le caratteristiche di una relazione diretta fra lavoratore e datore di lavoro e le responsabilità datoriali, normalmente messe in capo ad un unico imprenditore, si trovano ripartite fra più attori *(codatorialità)*.

L'Autore, quindi, partendo da una disamina puntigliosa di questa nuova forma di organizzazione dell'attività d'impresa affronta la delicata questione delle conseguenze che questa ha sul problema della salute e della sicurezza sul lavoro.

Nei quattro capitoli della sua opera (I nuovi rischi per la sicurezza nel lavoro esternalizzato, Scomposizione e ricomposizione codatoriale in materia di sicurezza, La codatorialità negli appalti secondo il nuovo T.U. sicurezza, Proposte per l'allargamento delle forme di responsabilità) Camasta, dopo aver analizzato in maniera approfondita la tematica, fornisce anche alcune proposte utili da sottoporre all'attenzione del legislatore che lui stesso sintetizza in queste due frasi:

"Non si nasconde la consapevolezza che la sospensione dell'attività imprenditoriale-codatoriale rappresenti indubbiamente uno strumento giuridico complesso e di non facile o immediato accoglimento, specie da parte di alcune delle parti interessate appartenenti al mondo produttivo e del lavoro, per via soprattutto del rafforzamento della carica afflittiva di un provvedimento ritenuto, a torto o a ragione, già sufficientemente severo, specie in tempi di recessione come questi. D'altra parte, giova rimarcare come spesso, proprio in occasione di crisi economiche e del lavoro, mentre le imprese di piccola dimensione tendenzialmente languono, quelle più grandi e di maggior peso economico accrescono i loro profitti, scaricando in basso le responsabilità formali di una carente sicurezza, accrescendosi così inesorabilmente le distanze e le diseguaglianze sostanziali nel mercato del lavoro.

Il fine ultimo della proposta di un nuovo "provvedimento di sospensione in senso codatoriale" è, per l'appunto, quello di attivare un circolo virtuoso di promozione dell'attività prevenzionistica della sicurezza, facendo leva direttamente sui soggetti economici forti e solitamente protagonisti delle scelte esternalizzatrici, che porti in definitiva all'innalzamento complessivo dei livelli generali di protezione e tutela dei lavoratori, espellendo al tempo stesso dal mercato del lavoro quelle imprese che, nel sistema concorrenziale, adottino prassi competitive basate sul ricorso ad appalti e subappalti low cost e, più in generale, sulla riduzione del costo del lavoro e degli oneri per la sicurezza piuttosto che sull'innovazione e la ricerca, la sicurezza dei lavoratori e la legalità."

La pubblicazione di Camasta, che esamina uno spaccato molto particolare ma sempre più diffuso del mondo del lavoro, arriva all'attenzione delle istituzioni, degli studiosi e delle forze sociali proprio nella fase in cui l'INAIL ha rilasciato i dati delle denunce degli infortuni e delle malattie professionali verificatesi nel mese di Agosto di 2016 ed ha anche messo a confronto la rilevazione del periodo gennaio/agosto 2016 con l'analogo periodo dell'anno 2015.

Ebbene, nel mese di agosto 2016 si sono avute 34.841 denunce, con un aumento dell'11,8% rispetto ad agosto 2015, mentre le denunce di infortunio mortale sono diminuite di 8 unità (53 contro le 61 di agosto 2015). Guardando invece il confronto fra i primi otto mesi dei due anni in esame, nel periodo gennaio-agosto 2016 si sono avute 416.740 denunce, con un aumento del 1,6% rispetto al periodo gennaio-agosto 2015.

Sul tema è intervenuto recentemente anche il Capo dello Stato, Sergio Mattarella, che, in un messaggio all'Anmil in occasione della giornata nazionale delle vittime sul lavoro ha dichiarato che "la sicurezza sul lavoro è una priorità e costituisce il banco di prova dell'efficienza di un Paese e non è accettabile alcun calo di attenzione da parte delle istituzioni e delle forze sociali" aggiungendo anche che "qualsiasi incidente sul lavoro è intollerabile, e anche una sola vittima infligge al corpo sociale una ferita non rimarginabile".

Insomma, in tema di salute e sicurezza sul lavoro bisogna continuamente tenere la guardia alzata e, anzi, è necessario immaginare ed elaborare nuove forme di prevenzione e tutela proprio per il profondo cambiamento in atto nel mercato del lavoro e nella organizzazione dell'impresa anche per effetto del prolungarsi del periodo di stagnazione economica.

Particolarmente soddisfatto Fabrizio Di Lalla, Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona, per questa nuova opera che va ad arricchire la Collana Massimo D'Antona, giunta al suo quinto Volume. "Sono convinto – ha dichiarato Fabrizio Di Lalla – che questo saggio, vincitore del Premio Massimo D'Antona per l'anno 2015, grazie ai suoi elementi di novità, avrà un riscontro altrettanto positivo tra gli appassionati e i cultori del diritto del lavoro degli altri scritti finora pubblicati."

"Sicuro di rappresentare – ha aggiunto Di Lalla – il comune sentire dei soci, non ho alcuna remora a esprimere soddisfazione e orgoglio per la crescita della nuova collana editoriale, che costituisce un ulteriore spazio culturale creato dalla dirigenza della nostra fondazione. La valorizzazione degli studiosi di una materia così importante, soprattutto giovani, è ancor più meritoria in un mondo in cui le nuove generazioni spesso vengono spinte, utilizzate e strumentalizzate in attività cariche di falsi e precari valori. Essa assume un particolare rilievo sotto l'aspetto sociale e istituzionale nella considerazione che si riferisce a quelli che faranno parte della futura classe dirigente del nostro Paese."

"L'obiettivo – ha concluso Di Lalla – è quello di dare un contributo non astratto in un settore, quello del lavoro, così importante per il nostro paese. Quel che ha fatto con maestria insuperata Massimo D'Antona."

L'Autore

Oronzo Camasta, ispettore del lavoro, dipendente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in servizio presso la sede di Verona, è nato a Bari il 30/04/1975 e ha studiato presso l'Università degli Studi di Bari, dove si è laureato in Giurisprudenza. Avvocato, nel 2013 ha conseguito il Dottorato di ricerca in "Relazioni di Lavoro" alla Scuola Internazionale di Diritto delle Relazioni di Lavoro - Fondazione "Marco Biagi" presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Nel 2014 ha vinto il Premio Massimo D'Antona, indetto dalla Fondazione Prof, Massimo D'Antona, per le migliori tesi di laurea in diritto del lavoro.

Tutela della maternità, della paternità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Anche il lavoro autonomo tutelato con il jobs act.
di Sara Vizin [*]

Tra i 5 obiettivi che la strategia Europa 2020 si è prefissata, uno riguarda il raggiungimento del tasso di occupazione del 75% per la popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni. Tale obiettivo – strettamente connesso agli altri legati all'istruzione e alla lotta alla povertà e all'emarginazione – pone nuovamente l'attenzione sulla difficoltà di trovare un equilibrio tra vita familiare e professionale di lavoratrici e lavoratori, problematica che ostacola principalmente l'accesso al mercato del lavoro delle donne o comunque la loro permanenza in presenza di persone che necessitano di esigenze di cura, che siano figli o genitori.

Il D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 80 reca misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e a favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183) e modifica il D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 5).

Il dispositivo interviene sul congedo di maternità, agendo sul divieto di adibire al lavoro le donne durante i giorni non goduti prima del parto, rinviandolo o sospendendolo qualora il neonato sia ricoverato e prolungando il diritto di corresponsione del trattamento economico in alcuni casi di risoluzione del rapporto di lavoro che si verifichino durante il periodo di congedo sopra accennati. La maggiore novità consiste nell'ampliare il congedo alle situazioni di adozione o affidamento.

Le modifiche interessano anche il congedo di paternità per cui il padre lavoratore può usufruire dell'indennità che sarebbe spettata alla madre in caso di sua morte o grave infermità, abbandono o affidamento esclusivo. Inoltre, nel caso di affidamento o adozione, il padre può usufruirne per la durata del periodo di permanenza all'estero, anche se la madre non risulti lavoratrice. L'interessante novità riguarda l'estensione del diritto a lavoratori autonomi o professionisti.

Inoltre, il congedo parentale diviene usufruibile nei primi 12 anni di vita del bambino (ovviamente anche in caso di adozione o affidamento) e permesso in parte anche su base oraria mentre il lavoro notturno viene esteso alla madre adottiva o affidataria o, in alternativa, al padre.

Un'altra importante novità riguarda il diritto alle indennità previste da disposizioni di legge e contrattuali spettanti nel caso di dimissioni volontarie che possono essere fornite anche senza preavviso.

Alle lavoratrici iscritte alla gestione separata viene riconosciuto il diritto all'indennità di maternità, anche nel caso di mancato versamento dei relativi contributi previdenziali da parte del committente.

Al fine di incentivare l'utilizzo della modalità di telelavoro come soluzione temporanea alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, viene fornita ai datori di lavoro privati la possibilità di escludere i lavoratori e le lavoratrici che ne usufruiscono dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

Infine, il decreto introduce il congedo per le donne vittime di violenza di genere.

Recentemente l'INPS ha fornito chiarimenti utili e istruzioni contabili in merito ai seguenti argomenti:

- indennità di paternità per lavoratori autonomi in caso di madre lavoratrice dipendente o autonoma, periodi di maternità per lavoratrici autonome in caso di adozione e affidamento e congedo di paternità per lavoratori dipendenti in caso di madre lavoratrice autonoma (Circolare 11 luglio 2016, n. 128) periodi di congedo post partum nei casi di parto prematuro, rinvio e sospensione del congedo di maternità in caso di ricovero del neonato o del minore adottato/affidato e conservazione del diritto all'indennità di maternità in caso di licenziamento per colpa grave della lavoratrice dipendente (Circolare 28 aprile 2016, n. 69).

Ampliare il diritto ai congedi e alle relative indennità a lavoratrici e lavoratori autonomi e professionisti rappresenta – finalmente – un'importante presa di coscienza di una modalità lavorativa che non può più essere considerata atipica ma che rispecchia la variabilità dell'attuale contesto economico e che, frequentemente, rappresenta una scelta obbligata proprio in risposta alla problematica del work-life balance.

[*] 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.

La responsabilità delle imprese di trasporto nella normativa comunitaria ed in quella nazionale

di Mario Chiappetta [*]

Il regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, con lo scopo di armonizzare le condizioni di concorrenza fra diversi modi di trasporto terrestre, con particolare riguardo al trasporto su strada, nonché al fine di migliorare le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale, ha sancito una dettagliata disciplina in materia di periodi di guida (occupandosi specificamente del tempo di guida massimo per giornata, per settimana e per periodo di due settimane consecutive), di interruzioni e di periodi di riposo (declinato sia su base giornaliera che su base settimanale) per i conducenti che effettuano il trasporto di persone e di merci su strada.

Il regime delle sanzioni applicabili in caso di violazione del prefato regolamento, regime evidentemente finalizzato ad assicurarne l'effettiva applicazione, è demandato ai singoli Stati membri.

Nell'ordinamento giuridico italiano tale apparato sanzionatorio è attualmente stabilito dal Codice della Strada (D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, ss.mm.ii.).

Sia i precetti (in tema di tempi di guida, interruzioni, periodi di riposo giornaliero e settimanale), sia il corrispondente apparato sanzionatorio di cui, in particolare, all'art. 174 del Codice della Strada, sono rivolti, anzitutto, ai conducenti. Sono costoro, in altri termini, a dover rispettare, svolgendo l'attività di trasportatore, la suindicata normativa europea sui tempi di guida, sulle interruzioni, sui riposi giornalieri e su quelli settimanali, esponendosi, in caso di violazione degli obblighi e dei divieti, alle corrispondenti sanzioni amministrative[1].

Per tutte le violazioni dei precetti contenuti nel citato Reg. (CE) n. 561/2006, l'art. 174 del Codice della Strada, al comma 13, pone poi in capo all'impresa da cui dipende il conducente al quale la violazione si riferisce, una responsabilità, in solido con l'autore della violazione (il conducente, appunto), al pagamento della somma a titolo di sanzione amministrativa da questi dovuta.

Se quanto appena detto vale in generale, nell'ipotesi in cui il conducente sia un apprendista, qualora lo stesso violi le disposizioni richiamate e sanzionate dall'art. 174 (in particolare quelle del Reg. CE n. 561/2006 in tema di periodi di riposi), è prevista dall'art. 9, D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 234, un'apposita, autonoma e diretta responsabilità in capo all'impresa[2], responsabilità che si aggiunge alle sanzioni da irrogarsi al conducente ai sensi del Codice della Strada.

Oltre alla generale responsabilità solidale di cui al citato art. 174, comma 13, ed alla eccezionale responsabilità principale per le violazioni in tema di periodi di riposo quando il conducente sia apprendista, di cui al richiamato combinato disposto degli artt. 6 e 9, D.Lgs. n. 234 del 2007, l'art. 174 del Codice della Strada, al comma 14, prevede una distinta fattispecie di responsabilità principale e diretta dell'impresa: quando quest'ultima, nell'esecuzione dei trasporti, α. non osserva le disposizioni contenute del Reg. (CE) n. 561/2006, ovvero β. non tiene i documenti prescritti o li tiene scaduti, incompleti o alterati, la stessa è soggetta alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma, precisamente individuata tra un minimo ed un massimo, per ciascun dipendente cui la violazione si riferisce (oltre alle pene previste ove il fatto costituisca reato)[3].

Si tratta di una fattispecie sanzionatoria del tutto peculiare. La stessa, infatti, presuppone anzitutto la commissione, da parte del conducente o dei conducenti, di uno o più illeciti per violazione del Reg. (CE) n. 561/2006, quindi una condotta datoriale (rectius, dell'impresa di trasporto da cui il conducente dipende o alla quale il conducente è, comunque, a qualsivoglia titolo riconducibile prestando per essa servizio) di uno dei due tipi poco sopra indicati (mancato rispetto, da parte dell'impresa, nell'esecuzione dei trasporti, del Reg. CE n. 561/2006, ovvero mancata conservazione dei documenti prescritti o conservazione degli stessi scaduti, incompleti o alterati). È così che, per ciascuna singola violazione del conducente o dei conducenti[4], rilevata in sede di controllo su strada o controllo presso l'impresa, viene individuata anche una violazione propria e diretta dell'impresa di trasporto al ricorrere, però, di almeno una delle due condotte/condizioni sopra evidenziate.

La disposizione in argomento (art. 174, comma 14), in particolare relativamente alla prevista sanzionabilità per l'impresa che *"nell'esecuzione dei trasporti non osserva le disposizioni contenute nel Regolamento (CE) n. 561/2006"*, ha subito sollevato una rilevante problematica, quella della genericità dell'illecito; è stato, infatti, messo in evidenza come non sia adeguatamente circoscritto l'ambito dell'illecito medesimo con il rischio di ricadere in una fattispecie di responsabilità oggettiva.

Ed infatti generico è senz'altro il riferimento alle *"disposizioni contenute del Reg. (CE) n. 561/2006",* anche e soprattutto se si considera che tali disposizioni, per quanto già sopra messo in evidenza, si rivolgono, per la maggior parte, ai conducenti e non all'impresa. Ma su tale problematica si tornerà a breve.

Invero, il Reg. (CE) n. 561/2006 contiene al suo interno una disposizione che, effettivamente, riguarda direttamente l'impresa di trasporto. Si tratta dell'art. 10, articolo unico del Capo III, rubricato, appunto, *"Responsabilità dell'impresa di trasporto",* il quale pone in capo all'impresa di trasporto una serie di obblighi e divieti, volti a responsabilizzarla quanto alla sicurezza stradale e quanto alle condizioni di lavoro degli autisti che operino alle sue dipendenze.

In particolare è previsto:

- il *divieto di retribuire* i conducenti o di concedere loro premi o maggiorazioni retributive *sulla base delle distanze percorse ovvero del volume delle merci trasportate,* quando questa forma di retribuzione sia comunque di natura tale da mettere in pericolo la sicurezza stradale ovvero da incoraggiare gli autisti a commettere infrazioni in materia di tempi di guida, interruzioni e periodi di riposo (art. 10, par. 1);
- l'*obbligo di organizzare* l'attività dei conducenti con modalità che consentano a ciascuno di essi di rispettare le disposizioni del Regolamento (CEE) n. 3821/1985 in tema di apparecchi di controllo, nonché le norme contenute nel capo II del Regolamento (CE) n. 561/2006 in materia di tempi di guida e riposo (art. 10, par. 2, primo periodo);
- l'obbligo di fornire ai conducenti tutte le *istruzioni* più opportune per garantire il rispetto dei precetti in tema di apparecchi di controllo e tempi di guida e riposo (art. 10, par. 2, secondo periodo);
- l'obbligo di effettuare *periodici controlli* volti a verificare il rispetto delle disposizioni in tema di apparecchi di controllo e tempi di guida e riposo (art. 10, par. 2, secondo periodo).

Quale, però, l'apparato sanzionatorio per la violazione dei suddescritti precetti contenuti nell'art. 10, parr. 1 e 2, Reg. (CE) n. 561/2006?

Al riguardo, il medesimo art. 10, al par. 3, dopo avere previsto, in capo all'impresa di trasporto, una responsabilità diretta ed autonoma *"per le infrazioni commesse dai rispettivi conducenti"* (con la precisazione che ciò vale anche laddove l'infrazione sia stata da essi commessa sul territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo), individua fondamentalmente due strade concretamente percorribili dalla legislazione nazionale degli Stati membri, deputata ad emanare la disciplina di dettaglio sotto il profilo sanzionatorio appunto[5]. La prima strada consiste nel prevedere, a livello nazionale, una responsabilità piena dell'impresa per le infrazioni commesse dai rispettivi conducenti, la seconda consiste, invece, nel subordinare la responsabilità diretta ed autonoma dell'impresa di trasporto per le violazioni commesse dai propri conducenti alla infrazione, da parte di essa, dei paragrafi 1 e 2 dell'art. 10, appunto. In altri termini, nell'impianto dell'art. 10, paragrafo 3, non si prevede una responsabilità sanzionatoria ad hoc per la violazione, da parte dell'impresa di trasporto, dei precetti di cui ai paragrafi 1 e 2, ma si assegna a questi ultimi (o meglio all'osservanza ovvero alla violazione di essi) la possibile funzione di parametro di valutazione della sussistenza o meno di una responsabilità sanzionatoria autonomamente attribuita all'impresa per le infrazioni commesse dai propri conducenti[6]: se l'impresa di trasporto ha violato uno dei divieti e/o uno degli obblighi sanciti in tali due paragrafi dell'art. 10, allora sussisterà, in capo ad essa, per ciascuna delle eventuali infrazioni commesse dai propri conducenti una responsabilità diretta e distinta rispetto a quella propria dei conducenti medesimi; se, invece, l'impresa di trasporto non ha violato alcuno dei menzionati divieti e/o obblighi, nessuna responsabilità diretta ed autonoma si configurerà in capo all'impresa per le infrazioni commesse dai conducenti.

Lo Stato italiano ha, a ben vedere, e per quanto sopra già rappresentato a proposito dell'art. 174, comma 14, del Codice della Strada, percorso una terza strada rispetto alle due prospettate nel secondo comma del paragrafo 3 dell'art. 10. Ferma restando la responsabilità del singolo conducente per le violazioni da lui commesse, in materia di tempi di guida e di riposo nell'autotrasporto (vds. art. 174, commi da 4 a 9, Codice della Strada), e ferma restando la responsabilità solidale, in capo all'impresa da cui dipende l'autore della violazione, per il pagamento della sanzione da questi dovuta (vds. art. 174, comma 13, Codice della Strada), viene prevista anche una autonoma responsabilità diretta (e dunque non meramente solidale al pagamento della sanzione pecuniaria) dell'impresa di trasporto che si configura per ciascuna volta in cui sia commessa una violazione da uno o più dei suoi conducenti, alla sola condizione però che l'impresa medesima, nell'esecuzione dei trasporti, non abbia osservato le disposizioni contenute nel Reg. (CE) n. 561/2006, ovvero non tenga i documenti prescritti o li tenga scaduti, incompleti o alterati. Dunque, se da un lato non vi è stata la previsione di una

responsabilità piena per le imprese di trasporto, dall'altro non vi è, neppure, come prospettato dall'art. 10, par. 3, Reg. (CE) n. 561/2006, un preciso riferimento ai paragrafi 1 e 2, dell'art. 10, ma, in genere, alle *"disposizioni contenute nel Reg. (CE) n. 561/2006"*. Certo, considerato che tali disposizioni si rivolgono precipuamente al conducente, salvo quella di cui all'art. 10, il richiamato riferimento legislativo di cui all'art. 174, comma 14, potrebbe, a livello interpretativo, ricollegarsi proprio all'art. 10 ed agli obblighi e divieti con esso imposti all'impresa di trasporto.

Per tutto quanto sin qui detto, e tornando ancora una volta sull'art. 174, comma 14, Codice della Strada, non può non mettersi in evidenza come, tenuto conto del dettato normativo, costituisca grossolano errore il considerare comunque sussistente la responsabilità diretta dell'impresa ogni qualvolta vi siano infrazioni commesse dai relativi conducenti. In altri termini, in sede di *"controlli su strada"* (art. 6, D.Lgs. n. 144 del 2008) e di *"controlli nei locali delle imprese"* (art. 7, D.Lgs. n. 144 del 2008) [7] non si potrà *sic et simpliciter* irrogare la sanzione di cui prefato all'art. 174, comma 14, al ricorrere di accertate violazioni commesse dai conducenti, tale automatismo della responsabilità diretta dell'impresa essendo inequivocabilmente escluso dalla disposizione in commento. Né gioverà una motivazione dell'eventuale verbale di contestazione che, limitandosi a ripetere quanto espresso dalla norma, deduca apoditticamente la mancata osservanza da parte dell'impresa, nell'esecuzione dei trasporti, delle disposizioni contenute nel Reg. (CE) n. 561/2006, o ancora un'organizzazione del lavoro dei conducenti tale da non consentire l'osservanza delle disposizioni del Reg. (CE) n. 561/2006. Al contrario ciò andrà previamente accertato e di ciò andranno acquisite le relative prove documentali e non.

E qui si innesta un'ulteriore osservazione, del resto già sopra anticipata. La disposizione di cui all'art. 174, comma 14, in particolare relativamente alla prevista sanzionabilità per l'impresa che nell'esecuzione dei trasporti non osserva le disposizioni contenute nel Reg. (CE) n. 561/2006, appare caratterizzata da indubbia genericità. La fattispecie sanzionatoria in capo all'impresa come visto si configura ogni qualvolta il relativo conducente abbia commesso un'infrazione, purché si accerti che l'impresa medesima, nell'esecuzione dei trasporti non abbia rispettato le disposizioni del Reg. (CE) n. 561/2006, ovvero che la stessa non tenga i documenti richiesti, o li tenga scaduti, incompleti o alterati. Quali sono, dunque, gli esatti e specifici connotati della condotta dell'impresa che qui si incrimina? Le disposizioni del Reg. (CE) n. 561/2006, la cui violazione può determinare in capo all'impresa la responsabilità diretta ed autonoma di cui all'art. 174, comma 14, per le violazioni commesse dal conducente, quali sono in particolare? Esse, infatti, se ben si ricorda sono prevalentemente rivolte al conducente (si pensi, in particolare, ai precetti di cui agli artt. 6, 7, 8 e 9, in combinato disposto con la disposizione definitoria di cui all'art. 4). C'è senz'altro l'art. 10, ormai noto, che, invece, è indirizzato proprio all'azienda con la previsione degli obblighi e dei divieti su cui ci si è sopra soffermati. Ma, a parte che la lettera dell'art. 174, comma 14, ad esso in particolare non fa riferimento, indicando genericamente *"le disposizioni contenute nel Reg. (CE) n. 561/2006"*, pur volendolo, tuttavia, intendere come riferito espressamente all'art. 10, resta ferma la valutazione di non adeguata delimitazione dell'ambito dell'illecito medesimo, con il rischio di ricadere, come si diceva, in una fattispecie di responsabilità oggettiva; quali, infatti, e ad esempio, gli esatti parametri di valutazione della condotta di un'impresa che per il tipo di organizzazione interna adottata non è stata in grado di garantire che il Reg. (CE) n. 561/2006 venisse rispettato? Probabilmente è proprio tale genericità del disposto normativo ad poter indurre, talvolta, all'errore – peggiore della causa che lo determina – di non ancorare l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 174, comma 14, Codice della Strada, ad una analitica attività istruttoria basata su una puntuale, precisa, acquisizione e verifica di elementi probatori circa la sussistenza delle condizioni di punibilità pure indicate dalla norma de qua.

De iure condendo, il legislatore nazionale, raccogliendo in maniera più proficua il suggerimento fornito dal legislatore comunitario, potrebbe impostare la previsione normativa concernente la responsabilità diretta ed autonoma dell'impresa di trasporto per le infrazioni commesse dai suoi dipendenti, ancorandola proprio alla violazione, da parte dell'impresa, dei precetti e divieti di cui all'art. 10, paragrafi 1 e 2, Reg. (CE) n. 561/2006. Questi ultimi, o almeno alcuni di questi ultimi, in sede di un auspicabile aggiornamento della predetta fonte normativa comunitaria andrebbero ulteriormente specificati o comunque individuati con maggiore precisione.

Nella materia oggetto della presente trattazione si inserisce, oggi, ed a far data dal 2 marzo scorso, il nuovo Regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 febbraio 2014 che abroga il Regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada, e modifica il Regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento e del Consiglio, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada[8].

Tra le maggiori novità apportate dall'abrogazione del Reg. (CEE) n. 3821/1985 e dalla sua sostituzione, appunto, con il Reg. (UE) n. 165/2014, senz'altro si inserisce il contenuto della disposizione di cui all'art. 33 di quest'ultimo regolamento, articolo rubricato, non per nulla, *"Responsabilità delle imprese di trasporto"*.

Particolarmente significativi, per la loro portata innovativa, appaiono il comma 1 del paragrafo 1, ed il paragrafo 3.

Il primo stabilisce che *"le imprese di trasporto garantiscono che i propri conducenti ricevano una formazione ed istruzioni adeguate per quanto riguarda il buon funzionamento dei tachigrafi, che siano digitali o analogici, effettuano controlli periodici per garantire che i propri conducenti li utilizzino correttamente e non forniscono ai conducenti alcun incentivo diretto o indiretto che possa incoraggiare ad un uso improprio dei tachigrafi"*.

La responsabilità delle imprese di trasporto si arricchisce, allora, di contenuti nuovi rispetto alla preesistente disposizione di cui all'art. 10, Reg. (CE) n. 561/2006, esplicitandosi oggi, e complessivamente, nei seguenti divieti ed obblighi:

- divieto di retribuire i conducenti salariati (sia come retribuzione ordinaria, sia come premi o come maggiorazioni di salario) con un meccanismo di determinazione che preveda una parametrazione alle distanze percorse e/o al volume delle merci trasportate, se ciò determini una messa in pericolo della sicurezza stradale o incoraggi la violazione dei precetti di cui al Reg. (CE) n. 561/2006 (art. 10, par. 1, Reg. CE n. 561/2006);
- divieto di fornire ai propri conducenti alcun incentivo diretto o indiretto che possa incoraggiare ad un uso improprio dei tachigrafi (art. 33, par. 1, Reg. UE n. 165/2014) [9];
- obbligo di organizzare l'attività dei propri conducenti salariati in modo tale che gli stessi possano effettivamente rispettare le disposizioni del capo II *("Personale viaggiante, tempi di guida, interruzioni e periodi di riposo")* del Reg. (CE) n. 561/2006 in materia di tempi di guida e di riposo nell'autotrasporto (si pensi, ad esempio, alla costruzione dei turni di servizio, all'assegnazione delle linee, alla previsione della multipresenza, ecc.) (art. 10, par. 2, Reg. CE n. 561/2006);
- obbligo di organizzare l'attività dei propri conducenti salariati in modo tale che gli stessi possano effettivamente rispettare le disposizioni del Reg. (UE) n. 165/2014 [10], in particolare in materia di utilizzo dei tachigrafi (art. 10, par. 2, Reg. CE n. 561/2006);
- obbligo di fornire ai conducenti le opportune istruzioni per garantire che siano rispettate le disposizioni di cui al Reg. (CE) n. 561/2006, in materia di tempi di guida e di riposo (art. 10, par. 2, Reg. CE n. 561/2006);
- obbligo di fornire ai conducenti una formazione ed istruzioni adeguate per quanto riguarda il buon funzionamento dei tachigrafi, che siano digitali o analogici (art. 33, par. 1, Reg. UE n. 165/2014)[];
- obbligo di effettuare controlli regolari circa il rispetto delle disposizioni del capo II del Reg. (CE) 561/2006 in materia di tempi di guida e di riposo nell'autotrasporto (art. 10, par. 2, Reg. CE n. 561/2006);
- obbligo di effettuare controlli periodici finalizzati a garantire il corretto utilizzo dei tachigrafi, da parte dei propri conducenti (art. 33, par. 1, Reg. UE n. 165/2014)[12].

Fondamentale elemento di novità introdotto dal regolamento comunitario del 2014 è l'obbligo di formazione e di istruzione da impartire ai conducenti in materia di buon funzionamento dei tachigrafi. Per fugare qualsiasi dubbio interpretativo, il legislatore comunitario avrebbe dovuto opportunamente approfittare dell'occasione offerta dalla emanazione di detto regolamento, per innovare anche l'art. 10, paragrafo 2, Reg. (CE) n. 561/2006, in particolare aggiungendo, all'obbligo di fornire ai conducenti *"le opportune istruzioni per garantire che siano rispettate le disposizioni del capo II"* del medesimo regolamento, uno specifico obbligo di formazione in merito anche a tali disposizioni.

Il paragrafo 3 dell'art. 33, Reg. (UE) n. 165 del 2014, in commento, affronta, quindi, i profili sanzionatori dei nuovi contenuti della responsabilità dell'impresa di trasporto. Mutuando la previsione di cui all'art. 10, par. 3, comma 1, del Reg. (CE) n. 561/2006, anzitutto crea *ex novo* una responsabilità diretta ed autonoma in capo alle imprese di trasporto per le infrazioni ai precetti, contenuti nel medesimo Reg. (UE) n. 165, commesse dai loro conducenti o dai conducenti sottoposti a loro disposizione[13]. Quindi, ancora una volta mutuando la previsione normativa di cui al citato art. 10 (in particolare il comma 2 del paragrafo 3), lascia agli Stati membri la possibilità di subordinare la predetta responsabilità alla condizione che l'impresa violi gli obblighi sanciti al paragrafo 1, dell'art. 33, del Reg. (UE) n. 165/2014 (istruzioni e formazione adeguata sul buon funzionamento dei tachigrafi, controlli periodici sul corretto utilizzo degli stessi da parte dei conducenti, e divieti di incentivi che incoraggino ad un uso improprio dei medesimi apparecchi), ovvero quelli sanciti ai paragrafi 1 e 2, dell'art. 10, del Reg. (CE) n. 561/2006 (istruzioni opportune ai conducenti e controlli regolari sulla relativa attività per garantire l'effettivo rispetto delle disposizioni in materia di tempi di guida e di riposo, organizzazione dell'attività dei conducenti in modo tale che vi sia il rispetto delle disposizioni comunitarie sull'uso degli apparecchi di controllo e sui tempi di guida e di riposo, e divieto di modalità retributive tali da mettere in pericolo la sicurezza stradale e/o da incoraggiare l'infrazione dei precetti sui tempi di guida e di riposo).

Quanto al concreto apparato sanzionatorio da approntare rispetto ai precetti in tema di apparecchi di controllo, oggi come visto sanciti nel Reg. (UE) n. 165/2014, ai sensi dell'art. 41, di tale regolamento comunitario, tocca agli Stati membri stabilirlo, in conformità degli ordinamenti costituzionali nazionali.

Nel nostro ordinamento giuridico risulta già predisposto il regime sanzionatorio per le violazioni della normativa comunitaria in tema di apparecchi di controllo (tachigrafi) e loro utilizzo, in particolare con l'art. 179, del Codice della Strada, nonché con l'art. 19, L. 13 novembre 1978, n. 727, articolo salvatosi alle abrogazioni pure sancite dal predetto art. 179, al comma 10.

Con l'avvento del Reg. (UE) n. 165/2014, ed in particolare dell'art. 33, il nostro ordinamento risulta, tuttavia, deficitario sotto il profilo sanzionatorio, atteso che manca una specifica fonte sanzionatoria per la responsabilità diretta ed autonoma delle imprese di trasporto prevista dal predetto articolo al paragrafo 3.

Pertanto, e conclusivamente, occorre un intervento normativo nazionale che ricolleghi, alle infrazioni del Reg. (UE) n. 165/2014 da parte dei conducenti, anche una precisa sanzione amministrativa per responsabilità diretta ed autonoma dell'impresa di trasporto da cui essi dipendano o alla cui disposizione essi siano sottoposti[14]. E questa potrebbe essere l'occasione per dare effettiva attuazione a quanto previsto, sebbene come mera possibilità o facoltà, dal secondo periodo del paragrafo 3, dell'art. 33 de quo, in particolare esonerando le imprese di trasporto da tale responsabilità sanzionatoria laddove abbiano compiutamente adempiuto a tutti gli obblighi di cui all'art. 10, parr. 1 e 2, Reg. (CE) n. 561/2006, nonché a tutti quelli di cui al neonato art. 33, par. 1, Reg. (UE) n. 165/2014, compreso, a quest'ultimo riguardo, quello costituente la maggiore novità ossia l'obbligo formativo ed informativo in materia di buon funzionamento dei tachigrafi.

Note

[1] È sempre utile ricordare che, insieme a tale normativa europea, insiste sul medesimo settore del trasporto su strada anche una specifica normativa, sempre di derivazione europea, riguardante l'orario di lavoro (rectius, alcuni aspetti dell'orario di lavoro) e contenente divieti ed obblighi in materia di durata massima settimanale della prestazione lavorativa, riposi intermedi, durata massima dell'orario di lavoro giornaliero quando sia svolto lavoro notturno, informazione ai lavoratori sulle pertinenti disposizioni nazionali, sul regolamento interno dell'impresa e sugli accordi tra parti sociali, in particolare contratti collettivi ed eventuali accordi aziendali, e contenente, altresì, il corrispondente apparato sanzionatorio. Si tratta del D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 234, recante *"Attuazione della direttiva 2002/15/CE concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporti"*.

[2] Il riferimento è, in particolare, all'art. 6, D.Lgs. n. 234 del 2007, rubricato *"Periodi di riposo"*, il quale stabilisce: *"Ai fini del presente decreto, gli apprendisti sono soggetti, per quanto riguarda i periodi di riposo, alle stesse disposizioni di cui beneficiano gli altri lavoratori mobili in applicazione del Regolamento (CE) n. 561/06 ovvero, in difetto, dell'accordo AETR"*. Il successivo art. 9, al comma 3, sancisce un'apposita sanzione amministrativa, sanzione che, come tutte quelle contemplate dal citato decreto legislativo, interessa l'impresa datrice di lavoro e non il conducente.

[3] Tale fattispecie sanzionatoria ha dato, a suo tempo, luogo a non pochi problemi applicativi quanto all'esatta modalità di determinazione dell'importo della sanzione, attesa la non univoca espressione *"per ciascun dipendente cui la violazione si riferisce"*. Il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali con la Nota del 02.08.2010, prot. n. 13587, poi confermata da quella del 05.08.2010, prot. 13944, ha stabilito che l'esatta interpretazione della disposizione normativa in argomento sia quella per cui la sanzione amministrativa debba essere riferita ad ogni dipendente interessato ed a ciascuna violazione rilevata pur nell'ambito della medesima fattispecie di illecito: ciò vuol dire che, ad esempio, nell'ipotesi in cui siano state accertate violazioni agli specifici precetti di cui al Reg. (CE) n. 561/2006 per tre distinti conducenti, in particolare in numero di tre per il conducente Tizio, in numero di cinque per il conducente Caio, in numero di 2 per il conducente Sempronio, la sanzione prevista dall'art. 174, comma 14, dovrà essere moltiplicata per 10 (c.d. meccanismo del doppio moltiplicatore).

[4] Vds. ancora una volta la citata nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 02.08.2010.

[5] Il secondo comma del paragrafo 3 dell'art. 10 recita, infatti: *"Fatto salvo il diritto degli Stati membri di considerare le imprese di trasporto pienamente responsabili, detti Stati membri possono subordinare tale responsabilità all'infrazione dei paragrafi 1 e 2 da parte dell'impresa. Gli Stati membri possono tener conto di ogni prova per dimostrare che l'impresa di trasporto non può essere ragionevolmente considerata responsabile dell'infrazione commessa"*.

[6] A ben vedere, la violazione dei precetti di cui all'art. 10, paragrafi 1 e 2, Reg. (CE) 561/2006, diventerebbe una sorta di condizione di punibilità rispetto alla sanzionabilità diretta in capo all'azienda per le infrazioni commesse dai conducenti (ferma restando, ovviamente, la sanzionabilità di questi ultimi).

[7] Il D.Lgs. 4 agosto 2008, n. 144, recante *"Attuazione della direttiva 2006/22/CE sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti n. 3820/85/CEE e n. 3821/85/CEE relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE"* si preoccupa proprio di regolamentare il sistema dei controlli sull'autotrasporto, in particolare disciplinando i controlli sui conducenti, le imprese e i veicoli di tutte le categorie di trasporto che rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio, del 20 dicembre 1985, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada, e del regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga e sostituisce il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio, del 20 dicembre 1985 (cfr. art. 1, D.Lgs. n. 144 del 2008).

[8] Si consideri che l'art. 48 del Reg. (UE) n. 165/2014, dopo aver previsto l'entrata in vigore dello stesso dal giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, ha stabilito che esso ha effetto dal 2 marzo 2016, eccezion fatta per gli artt. 24, 34 e 45, applicabili a decorrere dal 2 marzo dell'anno precedente ossia del 2015. Inoltre, in virtù delle misure transitorie dettate all'art. 46, del Reg. (UE) n. 165/2014, il Regolamento (CEE) n. 3821/85, pure abrogato, sarà, tuttavia, applicato transitoriamente sino a quando gli atti di esecuzione di competenza della Commissione non saranno adottati.

[9] Tale divieto si aggiunge, completandolo, a quello di cui al primo paragrafo dell'art. 10, Reg. CE n. 561/2016; se, infatti, quest'ultimo attiene a forme di incentivo economico che direttamente o indirettamente possano pregiudicare la sicurezza stradale e, in particolare, indurre il conducente a violare le disposizioni in materia di tempi di guida e di riposo nell'autotrasporto, il primo attiene a forme di incentivo diretto o indiretto a che vengano violati i precetti in materia di uso corretto del tachigrafo.

[10] Si ricordi che ai sensi dell'art. 47, Reg. (UE) n. 165/2014, abrogato il precedente Reg. (CEE) n. 3821/1985, i riferimenti a quest'ultimo si intendono fatti al Reg. (UE) n. 165/2014 appunto; quindi, il riferimento contenuto nell'art. 10, par. 2, Reg. (UE) n. 561/2006, alle disposizioni di cui al Reg. (CEE) n. 3821/1985, deve intendersi fatto al Reg. (UE) n. 165 citato.

[11] Con riguardo alle sole *"istruzioni"*, e non anche alla *"formazione"*, già il Reg. (CE) n. 561/2006, al più volte richiamato art. 10, par. 2, stabiliva che *"le imprese di trasporto forniscono ai conducenti le opportune istruzioni [...] per garantire che siano rispettate le disposizioni del Reg. CEE n. 3821/1985 [...]"*; dopo il Reg. (UE) n. 165/2014, tale precetto risulta integrato con il riferimento alla "formazione adeguata" e modificato con il riferimento, appunto, al cit. Reg. (UE) n. 165, anziché all'ormai abrogato Reg. (CEE) n. 3821 citato.

[12] Anche in tal caso si osserva come analogo obbligo è, invero, già previsto dal Reg. (CE) n. 561/2006, al più volte richiamato art. 10, par. 2, ove si stabilisce che *"le imprese di trasporto [...] effettuano controlli regolari per garantire che siano rispettate le disposizioni del Regolamento (CEE) 3821/1985"*, oggi abrogato, ma comunque sostituito dal Reg. (UE) n. 165/2014; trattasi, appunto, delle disposizioni relative al corretto utilizzo degli apparecchi di controllo (tachigrafi) nel settore dei trasporti su strada.

[13] Dunque, come l'art. 10, par. 3, comma 1, Reg. (CE) n. 561/2006, costruisce (con tutte le caratteristiche già sopra, nel testo principale, delineate) in capo all'impresa di trasporto una responsabilità diretta ed autonoma per le infrazioni commesse dai rispettivi conducenti, da intendersi, probabilmente, come infrazioni ai precetti di cui al medesimo regolamento, l'art. 33, paragrafo 3, Reg. (UE) n. 165/2014, fa lo stesso, relativamente, però, alle infrazioni dei precetti in esso contenuti e riguardanti complessivamente l'utilizzo degli apparecchi di controllo (tachigrafi).

[14] Si tratterebbe in tal caso di una disposizione normativa analoga – mutatis mutandis – a quella di cui all'art. 174, comma 14, ove si sanziona - come visto subordinatamente a determinate condizioni - l'impresa di trasporto per le infrazioni del Reg. (CE) n. 561/2006 eventualmente rilevate in capo al o ai conducenti che prestano per essa servizio.

---

[*] 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'esonero contributivo per le nuove assunzioni a tempo indeterminato nel 2016

di Pietro Perri [*]

Premessa

Dopo l'esonero contributivo della Legge n. 190/2014, anche per gli anni 2016 e 2017, la Legge n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016), commi 178-181 dell'art.1, ha previsto un'agevolazione contributiva per favorire la creazione di occupazione stabile.

Per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016, ai datori di lavoro privati, è difatti riconosciuto un esonero contributivo parziale pari al 40% dei complessivi contributi previdenziali posti a carico dei datori di lavoro (ad eccezione dei premi INAIL).

La durata del beneficio è biennale e di un importo annuo non superiore ai 3.250 euro. La riduzione degli oneri sociali non ha, comunque, ripercussioni sull'accontamento pensionistico del dipendente.

Il predetto beneficio si applica a tutti i datori di lavoro privati e, in questo ambito, ancorché con misure, condizioni e modalità di finanziamento specifiche, anche ai datori di lavoro agricoli. Restano esclusi dal beneficio i contratti di apprendistato e i contratti di lavoro domestico, in relazione ai quali il quadro normativo in vigore già prevede l'applicazione di aliquote previdenziali in misura ridotta rispetto a quella ordinaria.

Si ricorda che per le assunzioni a tempo indeterminato intercorrenti nel 2015, i datori di lavoro hanno diritto (ai sensi dell'art. 1, comma 118, della L. 23 dicembre 2014, n. 190) ad uno sgravio contributivo nel limite di 8.060 euro su base annua e per un periodo massimo di 36 mesi (anche in tal caso, il beneficio si applica con misure, condizioni e modalità di finanziamento specifiche nel settore agricolo, ai sensi dei commi 119 e 120 del citato art. 1 della L. n. 190).

L'esonero, riproducendo sostanzialmente le condizioni previste dalla precedente Legge di Stabilità del 2015, spetta a condizione che, nei sei mesi precedenti l'assunzione, il lavoratore non sia stato occupato, presso qualsiasi datore di lavoro, con contratto a tempo indeterminato. Pertanto, esso assume la natura tipica di incentivo all'occupazione.

Allo scopo di ridurre il rischio di precostituzione artificiosa dei presupposti per l'applicazione del beneficio, inoltre, il Legislatore ha escluso l'applicazione del beneficio laddove, nell'arco dei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della Legge di stabilità 2016, il lavoratore assunto abbia avuto rapporti di lavoro a tempo indeterminato con il datore di lavoro richiedente l'incentivo ovvero con società da questi controllate o a questi collegate ai sensi dell'art. 2359 c.c., nonché facenti capo, ancorché per interposta persona, al datore di lavoro medesimo. Il beneficio, per espressa previsione normativa, non spetta altresì per l'assunzione di quei lavoratori per i quali il medesimo incentivo ovvero l'esonero di cui alla Legge 190/2014 sia già stato usufruito in relazione a precedente assunzione a tempo indeterminato.

Datori di lavoro beneficiari dell'esonero e rapporti di lavoro incentivati

L'incentivo si rivolge all'intera platea dei datori di lavoro, non limitandosi ai c.d. "imprenditori", così come definiti dall'art. 2082 del Codice Civile, ma anche ad associazioni culturali, politiche o sindacali (compresi i gruppi parlamentari), associazioni di volontariato e studi professionali, agenzie di somministrazione e società cooperative.

Hanno accesso alla fruizione dell'esonero in argomento gli enti pubblici economici e gli altri soggetti indicati nell'ambito della circolare Inps n. 178/2015, nonché i datori di lavoro tenuti ad assolvere gli obblighi contributivi nei confronti dell'INPG.

L'esonero contributivo in oggetto non si applica nei confronti della pubblica amministrazione individuabile assumendo a riferimento la nozione e l'elencazione di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001.

Come chiarito con l'interpello del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 2/2016, il nuovo esonero non può, inoltre, essere riconosciuto nell'ipotesi in cui, a seguito di accertamento ispettivo, il rapporto di lavoro autonomo, con o senza partita IVA, nonché quello parasubordinato vengano riqualificati in rapporti di lavoro subordinati a tempo indeterminato.

L'esonero contributivo riguarda tutti i rapporti di lavoro a tempo indeterminato (sia nuove assunzioni che trasformazioni), compresi i casi di regime di part-time (in quest'ultimo caso, l'incentivo va riproporzionato alle ore di lavoro).

Sono esclusi dal beneficio, come anticipato in premessa, i contratti di apprendistato, di lavoro domestico e di lavoro a chiamata a tempo indeterminato.

Condizioni generali e speciali per il diritto all'esonero contributivo

Il diritto alla legittima fruizione dell'esonero sottostà ad una serie di regole e principi generali. Esso, in particolare, è subordinato al rispetto, da un lato, dei principi generali in materia di incentivi all'assunzione, da ultimo individuati dall'articolo 31 del decreto legislativo n. 150 del 2015, dall'altro, delle norme poste a tutela delle condizioni di lavoro e dell'assicurazione obbligatoria dei lavoratori ed, infine, da taluni presupposti specificamente previsti dall'art. 1, comma 178, della Legge di Stabilità 2016. Le predette condizioni, per una migliore ricognizione, vengono esposte di seguito con separata evidenza.

I principi generali stabiliti dall'articolo 31 del D.Lgs. n. 150/2015

Lo sgravio contribuito, così come previsto dalla circolare Inps n. 57/2016, non spetta in presenza di una delle seguenti condizioni:

1. l'assunzione viola il diritto di precedenza alla riassunzione di un altro lavoratore licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine. In ordine alle modalità di esercizio del diritto di precedenza, nell'interpello n. 7/2016 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha precisato che in mancanza o nelle more di una volontà espressa per iscritto da parte del lavoratore entro i termini di legge, il datore di lavoro può legittimamente procedere all'assunzione di altri lavoratori o alla trasformazione di altri rapporti di lavoro a termine in essere;
2. qualora il datore di lavoro o l'utilizzatore con contratto di somministrazione siano interessati da sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale. Si potrà assumere solo nel caso in cui i contratti siano finalizzati all'assunzione di lavoratori inquadrati ad un livello diverso da quello posseduto dai lavoratori sospesi o da impiegare in unità produttive diverse da quelle interessate dalla sospensione;
3. l'assunzione riguarda lavoratori licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di un datore di lavoro che, alla data del licenziamento, presentava elementi di relazione con il datore di lavoro che assume. Questa condizione si applica anche all'utilizzatore del lavoratore somministrato;
4. l'Inps specifica che "ai fini della determinazione del diritto agli incentivi e della loro durata, si cumulano i periodi in cui il lavoratore ha prestato l'attività in favore dello stesso soggetto, a titolo di lavoro subordinato o somministrato";
5. siano state inoltrate in maniera tardiva le comunicazioni telematiche obbligatorie inerenti all'instaurazione o alla modifica di un rapporto di lavoro.

La disposizione contenuta nella Legge di Stabilità 2016, inoltre, assume una cogenza speciale nei confronti della previsione generale di cui all'art. 31, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 150/2015, per cui le assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato fruiscono dell'esonero contributivo a prescindere dalla circostanza che le medesime assunzioni costituiscano attuazione di un obbligo stabilito da norme di legge o di contratto.

Il rispetto delle norme fondamentali in materia di condizioni di lavoro e di assicurazione sociale obbligatoria

La fruizione dell'esonero contributivo è subordinata al rispetto, da parte del datore di lavoro che assume, delle condizioni fissate dall'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006. Segnatamente:

- regolarità degli obblighi di contribuzione previdenziale e assenza delle violazioni delle norme fondamentali a tutela delle condizioni di lavoro. Al riguardo, si tratta delle condizioni alle quali è subordinato il rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC);
- rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli di secondo livello, laddove sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

I vincoli introdotti dalla Legge di Stabilità 2016

La Legge 208/2015 stabilisce ancora che Il diritto alla legittima fruizione dell'esonero è subordinato alle seguenti ed ulteriori condizioni:

1. il lavoratore, nel corso dei sei mesi precedenti l'assunzione, non deve risultare occupato, presso qualsiasi datore di lavoro, in forza di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato;
2. il lavoratore, nel corso dei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della Legge di stabilità 2016 (1.10.2015-31.12.2015), non deve essere stato titolare di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con il datore di lavoro richiedente l'incentivo ovvero con società da questi controllate o a questi collegate ai sensi dell'art. 2359 c.c., nonché facenti capo, ancorché per interposta persona, al datore di lavoro medesimo;
3. il lavoratore non deve avere avuto un precedente rapporto per il quale il datore di lavoro ha già goduto della medesima agevolazione o dell'esonero previsto dall'articolo 1, comma 118, della legge n. 190/2014.

In relazione a quest'ultima condizione è il caso di evidenziare che l'esonero 2016, così come quello del 2015, è precluso solo se il datore di lavoro assume il medesimo lavoratore a distanza di tempo, rispettando le altre condizioni di legge, con riferimento al quale però nella precedente assunzione aveva già usufruito di un esonero contributivo (indipendentemente, se riferito al 2015 o al 2016), ovvero ne abbia usufruito presso una società a lui riconducibile anche per interposta persona. Al contrario, l'esonero può essere legittimamente fruito anche qualora l'assunzione riguardi un lavoratore che ha già consentito di fruire dell'esonero ad un diverso datore di lavoro (Cfr. interpello n. 17/2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

Casi particolari

Come detto, condizione necessaria per l'accesso all'esonero è che il lavoratore che si intende assumere, nei sei mesi precedenti, non sia stato occupato tramite un altro contratto a tempo indeterminato. In questo caso però esistono delle specificità illustrate dall'Inps:

1. la suddetta condizione vale anche nel caso in cui il precedente rapporto di lavoro non contemplasse alcun obbligo assicurativo nei confronti di una gestione previdenziale nazionale;
2. per quanto riguarda i contratti part time a tempo indeterminato l'esonero spetta anche se il lavoratore viene assunto da due datori di lavoro differenzi, in relazione ad entrambi i rapporti, purché ci sia la stessa data di decorrenza. Se invece le assunzioni sono differite il secondo rapporto di lavoro part-time perde il diritto all'agevolazione;
3. nelle ipotesi di cessione del contratto a tempo indeterminato con passaggio del dipendente al cessionario, la fruizione del beneficio, già riconosciuto al datore di lavoro cedente, può essere trasferita al subentrante per il periodo residuo non goduto;
4. la stessa regola vale anche in caso di trasferimento di azienda;
5. nel caso in cui il precedente rapporto di lavoro intercorso nei sei mesi precedenti si sia risolto per le dimissioni del lavoratore o per il mancato superamento del periodo di prova il beneficio non spetta;
6. l'esonero spetta anche ai gruppi parlamentari costituiti presso la Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in relazione alle assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel corso dell'anno 2016 nonché per i percettori di un trattamento pensionistico (Cfr. interpelli n. 30 del 2015 e n. 4 del 2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nonché messaggio Inps n. 459/2016);
7. come già anticipato, l'esonero non spetta nel caso in cui, dopo un controllo, il rapporto di lavoro autonomo, con o senza partita IVA, nonché quello parasubordinato vengano riqualificati come rapporti di lavoro subordinati a tempo indeterminato (Cfr. interpello n. 2/2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

In base al disposto dell'art. 1, comma 181, della legge 208/2015, inoltre, il datore di lavoro che subentra nella fornitura di servizi in appalto e che assume, ancorché in attuazione di un obbligo preesistente stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva, un lavoratore per il quale il datore di lavoro cessante stava fruendo dell'esonero contributivo di cui ai commi 178 o 179, preserva il diritto alla fruizione dell'esonero medesimo, nei limiti della durata e della misura che residua computando, a tal fine, il rapporto di lavoro con il datore di lavoro cessante.

Allo stesso modo, evidenzia la circolare Inps n. 57/2016, "ha diritto all'esonero contributivo introdotto dalla Legge di stabilità 2016 il datore di lavoro privato che, nella sua qualità di acquirente o affittuario di azienda o di ramo aziendale, in attuazione di quanto previsto dall'art. 47, comma 6, della legge n. 428/1990, entro un anno dalla data del trasferimento aziendale (o nel periodo più lungo previsto dall'accordo collettivo, stipulato ai sensi del comma 5 dello stesso articolo), assuma a tempo indeterminato lavoratori che non sono passati immediatamente alle sue dipendenze".

Non impedisce, infine, l'accesso all'incentivo lo svolgimento, nel periodo considerato dei sei mesi precedenti, di prestazioni lavorative in forme giuridiche e contrattuali diverse da quella del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, quali, a titolo esemplificativo, il rapporto di lavoro a termine, lo svolgimento di attività di natura professionale in forma autonoma, ecc.

Contratto di somministrazione e datori di lavoro agricoli

L'esonero contributivo di cui alla norma in analisi spetta anche per le assunzioni a tempo indeterminato a scopo di somministrazione, ancorché la somministrazione sia resa verso l'utilizzatore nella forma a tempo determinato.

L'Istituto, a riguardo, sottolinea che per l'assunzione a tempo indeterminato di un lavoratore che ha già prestato la sua opera presso il datore di lavoro nella qualità di lavoratore somministrato, godendo dell'esonero contributivo in oggetto, è possibile fruire dell'esonero contributivo biennale a condizione che il lavoratore medesimo non sia stato occupato a tempo indeterminato, nel corso degli ultimi sei mesi, presso qualsiasi datore di lavoro, ivi incluso il somministratore, e per il periodo residuo di utilizzo dell'esonero.

Per il settore agricolo sono previste alcune disposizioni specifiche. Di fatto sono individuate delle coperture finanziarie ad hoc e l'agevolazione non è concessa per le assunzioni di lavoratori che nell'anno 2015 siano risultati occupati a tempo indeterminato, oppure, assunti a tempo determinato e iscritti negli elenchi nominativi per un numero di giornate di lavoro superiore a 250 giornate.

L'esonero è riconosciuto in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande e, nel caso di insufficienza delle risorse indicate al comma 179, valutata anche su base pluriennale con riferimento alla durata dell'incentivo, non sono prese in considerazione ulteriori domande. Di tanto si dovrà fornire immediata comunicazione anche attraverso il sito internet dell'Inps.

Compatibilità con altre forme di incentivi

L'esonero contributivo 2016 non è cumulabile con "altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente". Questo è quanto prevede la norma. L'Inps è intervenuto con la circolare n. 57/16 per specificare alcune particolarità che di seguito si riportano.

L'esonero contributivo previsto dalla Legge di Stabilità 2016 non è cumulabile con l'incentivo per l'assunzione di lavoratori con più di 50 anni di età disoccupati da oltre dodici mesi e di donne prive di impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi ovvero prive di impiego da almeno sei mesi e appartenenti a particolari aree, di cui all'art. 4, commi 8-11, della legge n. 92/2012.

Nella specie, come già previsto per l'esonero triennale introdotto dalla Legge n. 190/2014 per le assunzioni effettuate nel corso dell'anno 2015, è possibile godere prima dell'incentivo previsto dalla legge 92/2012, per un rapporto a tempo determinato, e poi dell'incentivo della legge 208/2015 per la trasformazione a tempo indeterminato.

Analogamente, è possibile godere prima dell'incentivo previsto dalla legge 223/1991, per un rapporto a tempo determinato, e poi dell'incentivo previsto dalla legge 208/2015 per la trasformazione a tempo indeterminato.

Sul punto, l'Inps fa presente che il datore di lavoro, ricorrendone i presupposti di legge, ha facoltà di decidere quale beneficio applicare, fermo restando che, in via generale, una volta attivato – mediante comportamenti univoci – il rapporto di lavoro sulla base dello specifico regime agevolato prescelto, non risulta possibile applicarne un altro. Pertanto, se il datore di lavoro ha già richiesto ed iniziato a fruire dell'agevolazione ex art. 8, comma 2, secondo periodo, della L.223/1991, non può, in un momento successivo, modificare tale scelta e chiedere l'applicazione dell'esonero biennale.

L'esonero contributivo è invece cumulabile con gli incentivi che assumono natura economica, fra i quali:

a) l'incentivo per l'assunzione dei lavoratori disabili di cui all'art. 13, della legge n. 68/1999;

b) l'incentivo per l'assunzione di giovani genitori di cui al decreto del Ministro della gioventù 19 novembre 2010, pari a euro 5.000,00 fruibili, dal datore di lavoro, in quote mensili non superiori alla misura della retribuzione lorda, per un massimo di cinque lavoratori;

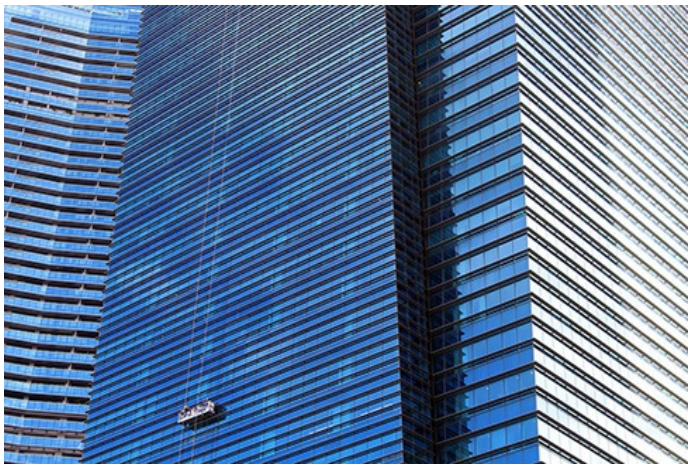
c) l'incentivo all'assunzione di beneficiari del trattamento NAspi di cui all'art. 2, comma 10-bis, della Legge n. 92/2012, pari, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 24, comma 3, del decreto legislativo 150/2015 (cfr. circ. n. 194/2015), al 20% dell'indennità che sarebbe spettata al lavoratore se non fosse stato assunto per la durata residua del trattamento. In questo caso, così come per l'assunzione di giovani genitori, è importante ricordare che la fruizione dell'incentivo all'assunzione di lavoratori beneficiari del trattamento Naspi è subordinata al rispetto della disciplina comunitaria sugli aiuti cd. "de minimis" e non spetta qualora l'assunzione medesima costituisca attuazione di un obbligo che scaturisce da norme di legge o del contratto collettivo di lavoro, ai sensi dell'art. 31, comma 1, lettera a), decreto legislativo 150/2015;

d) l'incentivo inerente al "Programma Garanzia Giovani", di cui al decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 8 agosto 2014 e successive rettifiche.

In relazione agli incentivi per l'assunzione di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità ex art. 6 della legge n. 223/1991, afferma l'Inps, risulta cumulabile con l'esonero contributivo biennale esclusivamente il contributo di cui al comma 4 dell'art. 8 della citata legge, che, per la sua natura di incentivo economico finalizzato all'occupazione di lavoratori in condizioni di particolare svantaggio, non rientra

nella nozione di beneficio di natura contributiva. Pertanto, i datori di lavoro che, a partire dal 1° gennaio 2016, effettuano nuove assunzioni o trasformazioni con contratto a tempo pieno ed indeterminato di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, possono usufruire, ove ricorrano tutte le restanti condizioni, dell'esonero contributivo di cui alla Legge di stabilità 2016 unitamente all'incentivo di natura economica di cui all'art. 8, comma 4, della legge n. 223/1991, pari al 50% dell'indennità mensile che sarebbe spettata al lavoratore per il residuo periodo di diritto alla indennità medesima, fino ad un massimo di 12 mesi ovvero di 24 mesi, per assunzione di lavoratori di età superiore a 50 anni, ovvero di 36 mesi nel caso in cui l'assunzione del lavoratore di età superiore a 50 anni risulti effettuata nelle aree del Mezzogiorno. Analogamente, il predetto cumulo è ammissibile nei casi di trasformazione a tempo indeterminato di rapporti instaurati con lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, purché il nuovo rapporto sia a tempo pieno.

Misura dell'incentivo



L'incentivo, introdotto dalla Legge 28 dicembre 2015, n. 208 art. 1, commi 178 -181, fermo restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche, è pari all'esonero dal versamento del 40% dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, ma non superiore, come già precisato, ad €. 3.250 su base annua, con eccezione:

- dei premi e contributi dovuti all'INAIL;
- del contributo al "fondo per l'erogazione dei lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 c.c." ove dovuto;
- del contributo di finanziamento, quando dovuto, ai fondi di solidarietà previsti dal D. Lgs. n. 148/2015;
- del contributo per la garanzia sul finanziamento della Qu.I.R.;
- il contributo, nella misura dello 0,30% della retribuzione imponibile destinato, in relazione ai datori di lavoro che vi aderiscono, al finanziamento dei fondi interprofessionali per la formazione continua;
- il contributo di solidarietà sui versamenti destinati alla previdenza complementare e/o ai fondi di assistenza sanitaria;
- il contributo di solidarietà per i lavoratori dello spettacolo;
- il contributo di solidarietà per gli sportivi professionisti.

L'Inps tiene a precisare, inoltre, che trattandosi di una contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, il contributo aggiuntivo IVS, previsto dall'articolo 3, comma 15, della legge 297/1982 destinato al finanziamento dell'incremento delle aliquote contributive del Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti in misura pari a 0,50% della retribuzione imponibile, è soggetto all'applicazione dell'esonero contributivo biennale.

Atteso che l'esonero contributivo introdotto dalla legge di stabilità 2016 opera sulla contribuzione effettivamente dovuta, in caso di applicazione delle misure compensative di cui all'art. 10, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 252/2005 – destinazione del trattamento di fine rapporto ai fondi pensione, al fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del c.c., nonché erogazione in busta paga della Qu.I.R. – l'esonero, sempre secondo le indicazioni dell'Istituto, è calcolato sulla contribuzione previdenziale dovuta, al netto delle riduzioni che scaturiscono dall'applicazione delle predette misure compensative.

Il periodo di godimento dell'agevolazione, infine, può essere sospeso esclusivamente nei casi di assenza obbligatoria dal lavoro per maternità (cfr. circolare n. 84/1999), consentendo il differimento temporale del periodo di fruizione dei benefici.

Conclusioni

Dall'analisi mi pare si possa addivenire alla conclusione che, a fronte di una disciplina normativa sostanzialmente immutata rispetto al 2015, il legislatore del 2016 ha invece previsto una duplice riduzione dell'attuale beneficio, sia in termini di durata totale, si passa infatti dai tre anni del 2015 agli attuali due, che in termini percentuali, attraverso la riduzione dei contributi dal 100% del 2015 al 40% del 2016, senza prevedere, è bene ricordarlo, il ripristino di precedenti sgravi aboliti dal 2015 per assunzioni ai sensi della Legge n. 407/90 e per l'ulteriore anno di sgravio a seguito di conferme dei rapporti di apprendistato. Ciò significa che per il 2016, da un lato, sono state stanziate risorse di gran lunga inferiore rispetto allo scorso anno, e dall'altro, si è reso meno "appetibile" il beneficio. A fine anno vedremo quali saranno state le ricadute di questo intervento normativo sul piano occupazionale.

[*] Ispettore del Lavoro – Avvocato – Responsabile Area Coordinamento Vigilanza della Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione cui appartiene.

Contratto a tempo determinato

Il limbo della "prosecuzione di fatto", fra tutele e l'ignoto

di Piero Cascioli [*]

Come noto, oggi il contratto a tempo determinato è disciplinato dal D. Lgs. 81/15 Capo III artt. 19-29, con l'abrogazione della precedente disciplina contenuta nel D.Lgs. 368/01.

Con il nuovo testo legislativo si è cercato di sfrondare un po' la precedente regolamentazione e, tuttavia, sono rimaste in piedi alcune criticità, in particolare, quelle legate alla continuazione del rapporto oltre la scadenza del termine.

Al riguardo, l'art. 22 del D.Lgs. 81/15 dispone che se il rapporto continua dopo la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato, il datore è tenuto a corrispondere una maggiorazione della retribuzione pari al 20% fino al 10° giorno successivo e al 40% oltre tale giorno. Poi aggiunge al 2° comma che nel caso in cui il rapporto continui oltre il 30° ovvero 50° giorno, a seconda che la durata del contratto sia inferiore o superiore a 6 mesi, il contratto si trasforma a tempo indeterminato dalla scadenza dei predetti termini.

E fin qui tutto chiaro.

Qualche problema è sorto in merito all'applicazione delle sanzioni in materia di lavoro nero, nei casi in cui vi sia stata una continuazione solo di fatto del rapporto di lavoro. In particolare, il quesito è se tale periodo debba considerarsi in nero, e quindi con tutte le conseguenze sanzionatorie – cioè applicazione della maxi sanzione e provvedimento di sospensione –; oppure continuazione di fatto di un rapporto lavorativo già tracciato e assorbito dalla regolamentazione del contratto a termine – ex art. 22 D.Lgs. 81/15 -. In questo senso, peraltro, si è già espresso nel 2009 il Ministero del Lavoro con un parere (n. 6689 del 7/5/09) rispondendo ad un quesito posto dalla DTL di Modena, dove, in merito ad eventuali conseguenze sanzionatorie nelle ipotesi di prosecuzione di fatto del rapporto di lavoro oltre la scadenza del termine inizialmente pattuito o prorogato, ritiene corretta l'esclusiva applicabilità del regime sanzionatorio previsto dalla allora disciplina contenuta nell'art. 5, cc. 1 e 2 del D.Lgs. 368/01 ed oggi ribadito e contenuto nel Capo III del D.Lgs. 81/15; quindi escludendo l'applicazione della maxi sanzione per lavoro nero.

A questo punto sembrerebbe fugato ogni dubbio; ma eccone di nuovo altri affiorare durante le verifiche ispettive che, come noto, si trovano di fronte una infinità di fattispecie concrete che presentano situazioni diverse.

Dunque, è chiaro che la "prosecuzione di fatto" oltre la scadenza del termine non può durare all'infinito e, ai fini dell'applicabilità della maxi sanzione e del provvedimento di sospensione, lo spartiacque debba essere individuato nel momento della scadenza degli obblighi retributivi e contributivi nonché di quelli inerenti alle registrazioni sul LUL. Vale a dire, che la "prosecuzione di fatto" va bene, ma, alle scadenze del periodo di paga, del versamento dei contributi e delle relative registrazioni sul LUL, tutto il periodo ricompreso nella "prosecuzione di fatto" deve essere, diciamo così, *bonificato* da detti adempimenti.

Più in particolare, la disciplina del contratto a termine ci dice che, se il rapporto continua di fatto oltre certi termini dalla scadenza (30 o 50 gg.), si trasforma a tempo indeterminato a decorrere dalla scadenza di detti termini. Quindi, se abbiamo un contratto a termine di 5 mesi che, poniamo, scade il 30 giugno e di fatto prosegue per più di 30 gg., oltre alle maggiorazioni sulle retribuzioni, si trasforma a tempo indeterminato alla scadenza del 30° giorno oltre il termine iniziale.

Ovviamente, il datore deve registrare il tutto sul LUL alle dovute scadenze e, naturalmente consegnare prospetto paga e versare i contributi. Ora, è chiaro che, se di fronte ad una "prosecuzione di fatto" del rapporto di lavoro questi adempimenti non avvengono, siamo di fronte ad un rapporto di lavoro non più *tracciato,* quindi sconosciuto alla PA; solo a questo punto, a parere di chi scrive, soggiacerà al sistema sanzionatorio previsto per il lavoro nero (maxi sanzione e sospensione).

Insomma, la "prosecuzione di fatto" sebbene si trasformi a tempo indeterminato nel momento in cui supera i termini di 30 ovvero 50 gg. oltre la scadenza, resta, diciamo così, immune dall'applicazione della maxi sanzione e della sospensione fintantoché non siano scaduti i termini per gli adempimenti retributivi e contributivi e solo alla scadenza di questi, e solo qualora il datore non vi adempia, allora il rapporto di lavoro esce dalla disciplina e, diciamo così, dalla tutela del contratto a tempo determinato, e diventa un rapporto di lavoro in nero, perché solo a questo punto perde la sua tracciabilità.

Diversamente, la "prosecuzione di fatto" in nero potrebbe durare all'infinito e solo a seguito di una verifica ispettiva emergerebbe, pertanto, a questo punto, la sanzione non può più ridursi alla semplice trasformazione del rapporto a tempo indeterminato ma, oltre a tale trasformazione, sarà applicabile la maxi sanzione e, ricorrendone i presupposti, il provvedimento di sospensione, facendo così emergere un rapporto di lavoro che non è più una semplice "prosecuzione di fatto" dell'originario rapporto a tempo determinato, ma è un rapporto di lavoro ormai sconosciuto, non più tracciato, quindi in nero.

In conclusione, il *dopo* del contratto a tempo determinato, può sfociare in tre ambiti:
1. La proroga o i rinnovi
2. La trasformazione
3. La "prosecuzione di fatto" dopo la scadenza.

I primi due si realizzano con il previo consenso delle parti e con formale comunicazione al Centro per l'Impiego entro 5 giorni. Il terzo ambito, quello della "prosecuzione di fatto", è una sorta di *piccolo bonus* che il legislatore riconosce al datore di lavoro prevedendo una esigua penalizzazione che si realizza nelle maggiorazioni sulle retribuzioni e, oltre certi termini, nella trasformazione del rapporto a tempo indeterminato. Ma questa flessibilità di cui il datore può beneficiare è comunque perimetrata dagli adempimenti retributivi e contributivi connessi, in mancanza dei quali si esce dal campo di applicazione di cui all'art. 22 del D.Lgs. 81/15, sconfinando nell'ignoto.

[*] 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.

L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione - Terza parte

di Paola di Paolo [*]

(La prima parte è stata pubblicata nel n. 15, la sconda nel n. 16).

Nonostante il riconoscimento costituzionale del diritto all'assistenza sociale per inabili al lavoro e per sprovvisti di mezzi necessari per vivere (art. 38 I° comma), soltanto con Legge 328/2000 il Parlamento ha dato attuazione a questo principio. Nel frattempo, dalla fine degli anni 70' le Regioni approvarono delle proprie leggi di riordino del sistema assistenziale riconoscendo un ruolo di primo piano ai soggetti del privato sociale e soprattutto alle Organizzazioni di volontariato. Esistevano già gruppi di persone tese a rispondere ai bisogni delle persone più fragili, che però rimanevano escluse dai tradizionali interventi istituzionali, come ad esempio il *"Gruppo Abele"*, fondato a Torino nel 1965 da don Luigi Ciotti, o *"l'Associazione Papa Giovanni XXIII°"*, fondata nel 1968 da Oreste Benzi per offrire accoglienza ai bambini senza famiglia. La prima traccia di un riconoscimento legislativo del ruolo svolto dai soggetti dell'autonomia sociale è da rivenire nell'introduzione di asili nido comunali, quali servizi sociali di interesse pubblico, finalizzati alla temporanea custodia dei bambini per facilitare l'accesso delle donne al lavoro. Le leggi regionali hanno, pertanto, contribuito ad attuare il principio costituzionale della libertà dell'assistenza privata fornendo importanti riconoscimenti ai soggetti del Terzo settore.

A queste leggi regionali, nei primi anni '90, è seguita la prima grande stagione di leggi speciali riguardanti soggetti quali Organizzazioni non governative, Organizzazioni di volontariato e Cooperative sociali, che hanno posto quali requisiti costituenti di tali enti, l'assenza di finalità di lucro e il fine della solidarietà sociale. La prima di queste è la Legge n. 49/1987 che ha regolato il fenomeno della cooperazione allo sviluppo, diffusosi in Italia a partire dagli anni '70, in coincidenza con l'avvio delle grandi campagne contro la fame e le disuguaglianze sociali. Essa perseguiva obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo. Le Organizzazioni che si occupavano di cooperazione allo sviluppo, erano indipendenti dai governi e dalle loro politiche, non avendo fini di lucro e costituite nella forma di associazioni non riconosciute, tant'è che per poter operare hanno dovuto avere un apposito riconoscimento di idoneità dal Ministero degli Affari Esteri. Hanno svolto un ruolo rilevante rappresentando un canale privilegiato per l'emersione di istanze provenienti dalla società civile dei Paesi in via di sviluppo[1]. In seguito venne emanata la *"Legge quadro sul volontariato"* n. 266/1991 che, ovviamente, non c'era nel 1980, in occasione del terremoto in Campania e Basilicata, che provocò gravissimi danni, distruggendo interi paesi, allorquando migliaia di volontari affluirono alle zone colpite, lavorando senza limiti di tempo e fatica. Le persone colpite dal sisma si domandavano stupite da chi era stata mandata tutta quella gente e da chi veniva retribuita, da chi provenisse quell'aiuto gratuito ricevuto da persone, mai incontrate prima[2]. La legge ha avuto il merito di disciplinare in maniera chiara cosa rappresenti il volontariato, riconoscendone il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato, come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo. La legge ha riconosciuto come elemento costitutivo ed originale del volontariato quello della "gratuità" per cui, nonostante la previsione, per le organizzazioni, della possibilità di accedere a finanziamenti pubblici, se iscritte in appositi registro regionali o provinciali, il volontariato si può ritenere libero da condizionamenti economici, istituzionali e politici, in quanto non dipendente da contributi o convenzioni che lo finanziano[3].

Dalla gratuità discendono poi due importanti conseguenze: la natura propria delle Organizzazioni di volontariato comporta che esse non possano assumere la gestione di servizi per i quali sono richieste professionalità specifiche e livelli organizzativi complessi, ma possono avere un ruolo significativo nei servizi leggeri rispondendo ai bisogni emergenti ed agendo da stimolo alle Istituzioni per lo sviluppo delle politiche sociali. L'altra conseguenza è che la libertà che li caratterizza permette alle Organizzazioni di volontariato di farsi promotori della tutela dei diritti dei soggetti deboli[4].

Agli inizi del '90 era emerso anche il fenomeno della cooperazione di solidarietà sociale, nato dal volontariato, che aveva come scopo l'integrazione sociale e lavorativa di persone svantaggiate. Infatti nel 1991 è stata approvata la normativa sulle Cooperative sociali. La Legge n. 381/1991 ha disciplinato *"l'Impresa sociale"* ed ha definito le Cooperative sociali come organizzazioni che hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso lo svolgimento di due diverse tipologie di attività: la gestione di servizi sociosanitari ed educativi (società cooperative sociali di tipo A) ovvero l'esercizio di attività diverse (agricole, industriali, commerciali e di servizi) finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, le quali devono costituire almeno il 30% della base sociale complessiva (società cooperative sociali di tipo B). La legge ha avuto il merito di ampliare il concetto abituale di cooperazione fino a quel momento caratterizzato essenzialmente dal perseguimento dello scopo di "fornire ai soci beni o servizi a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero dal mercato". Nelle cooperative sociali, invece, si riscontra una duplicità di relazioni di tipo solidaristico proiettate da un lato verso gli stessi soci, e che trovano la loro genesi e funzione

nel normale rapporto associativo, e dall'altro verso l'esterno, ossia verso la collettività, nel qual caso si parla di un modello mutualistico allargato, proprio perché i benefici sono indirizzati anche a soggetti esterni alla cooperativa sociale. Tale è l'evoluzione avvenuta in Italia, nonostante il dibattito sul Terzo Settore sia partito notevolmente in ritardo rispetto agli altri paesi Europei a causa di una cultura dell'intervento sociale che ha attribuito alle organizzazioni un ruolo marginale, di un'inadeguata progettazione delle politiche sociali e di un'incapacità dell'ente pubblico di soddisfare molti bisogni sociali, inducendo la famiglia e le reti parentali ad assumere il ruolo di principali erogatori di molti servizi sociali.

Le imprese sociali hanno prodotto dunque secondo modalità organizzative e gestionali di tipo imprenditoriale, beni e servizi di utilità sociale, che generalmente, in accordo con il comune senso di giustizia sociale, dovrebbero essere prodotti e resi accessibili indipendentemente dal potere d'acquisto e per i quali il mercato non garantisce quindi sufficiente disponibilità[5].

Successivamente è stato introdotto un ulteriore strumento di grande importanza nella storia del Terzo settore in quanto ha offerto una prima serie di sostegni e agevolazioni di natura fiscale nella gestione dei servizi pubblici. Il D.Lgs. n. 460/1997 sulle Onlus è stato realizzato mediante la costituzione di una categoria fiscale e tributaria in cui potevano essere ricompresi soggetti come fondazioni, comitati e società cooperative che avessero come scopo quello del perseguimento di fini di solidarietà sociale, quali cooperative sociali, Organizzazioni di volontariato e non governative a cui la qualifica di Onlus è riconosciuta in maniera automatica; infine ne ha elencati alcuni esclusi dall'ambito della disciplina come enti pubblici, partiti politici e sindacati.

Gli anni 2000 si sono rivelati di grande importanza al fine del riconoscimento e della valorizzazione di tutte le diverse realtà associative che animano il Terzo settore. Infatti non soltanto è stata approvata la già citata Legge 328/2000, che ha dedicato al Terzo settore un ruolo di assoluto primo piano, avviando nel contempo la riforma delle IPAB, ma è stato anche emanato il decreto ministeriale che ha dato avvio al funzionamento dell'agenzia per le Onlus (in seguito al D.P.C.M. n. 51/ 2011, Agenzia per il Terzo Settore) con il compito di indirizzare, vigilare e promuovere il sistema del non profit italiano. A causa dell'assenza, fino ad allora, dell'adozione di un'apposita legge in materia di servizi sociali, in Italia si registravano significativi squilibri territoriali in ordine alla tenuta dei sistemi di welfare regionali.

In questo contesto la legge n. 328/2000 ha confermato le innovazioni più significative già introdotte dalle leggi regionali attribuendo a Regioni, Province e, soprattutto, ai Comuni, ulteriori competenze nel campo dei servizi sociali, anche attraverso la creazione *"dell'ambito"*. Contemporaneamente, però, sono stati individuati altri soggetti, come il Terzo settore e la famiglia, quali erogatori di interventi assistenziali, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, oltre che verticale, e di pluralismo, per dare piena attuazione all'art. 38 Cost. ossia al diritto all'assistenza sociale e alla garanzia della libertà dell'assistenza privata, anche attraverso il diritto di scelta dell'utente6. In questo contesto appare importante il ruolo dei soggetti del privato sociale, individuati dalla legge come soggetti propulsori dell'aggregazione e miglioramento dei servizi sociali di tutto il paese. È stata affermata la scelta verso un sistema integrato pubblico privato, in cui, da un lato, la responsabilità è rimessa ai soggetti istituzionali quali Enti locali, Regioni e Stato, e, dall'altro, è riconosciuta agli organismi della solidarietà organizzata non solo la facoltà di intervenire nell'erogazione delle prestazioni, ma anche quella della progettazione e programmazione degli interventi. Il riconoscimento del ruolo attivo dei soggetti del privato sociale, ha consentito di abbandonare la vecchia logica categoriale dell'assistenza e di affermare la prevalenza di un nuovo sistema di welfare mix fondato sulla stretta collaborazione tra settore pubblico e società civile nell'organizzazione della risposta ai bisogni sociali all'insegna dei principi di sussidiarietà orizzontale e di solidarietà[7]. Per quanto riguarda il volontariato, nella legge n. 328/2000, questi ha assunto un ruolo particolare in ragione della sua identità propria e specifica, ovvero la gratuità. Si riconosce l'importanza che il volontariato, come prima espressione organizzata di solidarietà, ha assunto nell'erogazione di interventi finalizzati al bene dell'altro e dell'intera comunità e quale soggetto in grado di anticipare le risposte ai bisogni emergenti. La legge quadro n. 328/2000 ha contribuito anche al processo di riforma delle IPAB conferendo una delega la Governo per la definizione di una nuova disciplina delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza, riconosciute a pieno titolo quali attori del sistema degli interventi e dei servizi sociali. La delega è stata attuata con D.Lgs. n. 207/2001 che ha tracciato una netta ripartizione tra le IPAB che decidono di rimanere in regime di diritto pubblico, assumendo la veste di ASP (Azienda di servizi alla persona) da quelle che, invece, scelgono di far accertare la loro natura privatistica assumendo la veste di fondazioni o associazioni, ponendo ad entrambe un obbligo di assumere le relative determinazioni entro due anni, pena l'intervento d'ufficio di un commissario regionale.

Nello stesso periodo è stata approvata la Legge n. 383/2000, normativa che conferisce dignità giuridica alle Associazioni di promozione sociale legittimando l'attività sociale priva di fini di lucro svolta da diverse associazioni territoriali come *"l'Acli"* e *"l'Arci"* che contano un numero considerevole sia di soci che di circoli su tutto il territorio nazionale. Il movimento associativo ha cominciato a germinare già a metà '800 manifestandosi in forme non regolate e spontanee, come le società di mutuo soccorso o le Case del popolo. Partendo da tali esperienze, oggi l'associazionismo di promozione sociale è passato dal dare risposte all'esigenza di organizzare attività ricreative dopolavoristiche degli anni '60, alla creazione di nuovi legami sociali e nuova inclusione[8]. L'associazionismo si distingue dal volontariato, pur essendo entrambi fenomeni di un'espressione partecipativa, pluralistica e solidale, per il fatto che il primo ha come obbiettivo primario la crescita degli associati e un azione culturale e di politica generale, mentre il volontariato trova la propria ragione d'essere nel servizio verso gli altri, attraverso azioni personali, spontanee e gratuite.

Un'innovazione di grande rilevanza è rappresentata dall'introduzione nel Testo Costituzionale del principio di sussidiarietà secondo quanto sancito dal primo comma dell'art. 118, novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001. Alla luce di tale evoluzione, il principio di sussidiarietà e la connessa trasformazione del rapporto pubblico –privato nell'organizzazione nell'erogazione dei servizi alla persona, costituiscono i pilasti del nuovo modello di *welfare* che in Italia con fatica si sta cercando di realizzare. Questo ha peraltro determinato una profonda trasformazione dell'intervento statale con il passaggio da un modello incentrato sulla prevalenza dell'erogazione pubblica dei servizi ad un modello in cui i diritti sociali si inseriscono in un sistema di servizi sociali a più protagonisti, dove prevalente è la cura e la garanzia dei diritti della persona, più che l'individuazione dei soggetti cui ne è affidata la tutela.

Nel 2002 ha preso avvio l'attività istituzionale dell'Agenzia per il Terzo Settore, che è stata un organismo governativo di diritto pubblico operante sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In questi anni ha assunto sia compiti di vigilanza e controllo sull'operato dei soggetti di Terzo settore, sia di promozione e mediazione tra il settore non profit e gli altri attori politici, istituzionali economici e sociali, come la rivista quadrimestrale *"Aretè"*, in grado di accompagnare l'applicazione e l'interpretazione della normativa sul Terzo Settore. L'Agenzia operava affinché, su tutto il territorio nazionale, fosse perseguita una "uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare" delle Onlus, attraverso l'esercizio dei poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e controllo". Fra le principali attribuzioni si ritrovava anche la pronuncia di pareri vincolanti sulla devoluzione del patrimonio degli enti non profit; la formulazione di pareri su richiesta dell'Agenzia delle Entrate per l'eventuale cancellazione di Onlus dalla relativa anagrafe; la vigilanza sull'attività di sostegno a distanza, di raccolta fondi e di sollecitazione della fede pubblica; l'organizzazione di audizioni con i soggetti di Terzo settore; la cura e la raccolta di dati, la promozione di indagini conoscitive per favorire una migliore comprensione del variegato mondo del non profit italiano. A seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legge n. 16/2012 l'Agenzia è stata soppressa e le sue funzioni trasferite al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Bibliografia

[1] Patriarca E. "Cooperazione internazionale" in "Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit", Milano, 2011.

[2] Nervo G. "Ha un futuro il volontariato?", Ed. Devoniane, Bologna, 2007.

[3] Rossi E. "Identità e rappresentanza del Terzo settore" in Zamagni S. 2011.

[4] Zamagni S. "Il libro bianco del Terzo settore", Il Mulino, 2011.

[5] Zamagni S. – "L'Economia del bene comune", Città nuova, Roma, 2007.

[6] Rasimelli G. "Cooperazione sociale" in Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit a cura dell'Agenzia per il Terzo Settore, 2011.

[7] Zamagni S. "Nuovo welfare, sussidiarietà, Terzo Settore ", in Aretè, n. 3, 2010.

[8] Rasimelli G. "Cooperazione sociale" in Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit a cura dell'Agenzia per il Terzo Settore, Milano 2011.

[*] 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.

Lavoro in carcere, caposaldo della redenzione e del reinserimento sociale

di Tiziano Argazzi [*]

Premessa

In un precedente numero di questo periodico[1] è stato affrontato il tema del lavoro delle persone detenute, approfondendo la posizione del carcerato nell'ambito del sistema penitenziario e la sua collocazione - a seguito della emanazione della legge 26.07.1975 n. 354 di approvazione delle "Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà" - al centro dell'esecuzione penale.

La situazione però, come emerge dal XII Rapporto dell'Associazione Antigone sulle condizioni di lavoro nelle carceri italiane, è molto critica. Lavora appena il 29,73% dei detenuti. Di questi solo una piccola parte (circa il 15%) con datore di lavoro privato. Sono appena 612 i detenuti impiegati in attività di tipo manifatturiero, 208 in attività agricole.

Da questo si capisce come la gran parte lavora per l'Amministrazione penitenziaria in attività domestiche che comportano impegni lavorativi molto limitati (per poche ore settimanali) con un guadagno medio mensile di 200 euro. Fra tali attività rientrano ad esempio quelle di cuoco ed aiuto cuoco, addetto alla lavanderia, porta vitto, magazziniere, scrivano (cioè addetto alla compilazione di istanze e alla distribuzione di moduli), piantone (che identifica l'assistente di un compagno ammalato o non autosufficiente) e spesino (cioè incaricato di raccogliere gli ordini di acquisti dei compagni e alla loro distribuzione).

Nel secondo semestre 2015 erano 2.376 i detenuti iscritti in corsi professionali, pari al 4,55% dei presenti contro i 3.864 dello stesso periodo del 2009 pari al 6,07% dell'intera popolazione carceraria.

"Il lavoro dà un senso al tempo" si legge nel sito di "Freedhome – creativi dentro" un raggruppamento di imprese cooperative sociali italiane che lavorano all'interno di istituti di pena, portando dentro lavoro vero, valore, professionalità e portando fuori prodotti artigianali e alimentari di alta qualità. Un marchio nato con l'intento di ribadire che l'economia carceraria è la chiave di volta per ripensare in modo più efficace il sistema penitenziario italiano. Anche perché un detenuto che lavora, sperimenta relazioni sane, impara, ricostruisce un ponte con il mondo che c'è fuori. Ma soprattutto, concretamente, quando esce ha meno probabilità di tornare a sbagliare.

Sul tema del lavoro in carcere è intervenuto anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella il quale - nel suo recente messaggio al Corpo della polizia penitenziaria - ha ribadito con forza che "occorre proseguire sulla strada di un modello organizzativo e di gestione che, sappia unire l'opportunità dell'istruzione, del lavoro, l'apertura alla società esterna, per offrire ai detenuti la scelta del recupero e dell'integrazione. Fermo restando che ciò deve avvenire con la garanzia di sicurezza della comunità e il libero svolgimento delle relazioni sociali". Ma procediamo con ordine.

Il carattere educativo del lavoro in carcere

È da tempo assodato che la creazione di lavoro all'interno del carcere è strumento prioritario per favorire il reinserimento nella società, abbattere la recidiva e trasformare i detenuti da peso a risorsa sociale.

In via preliminare occorre ricordare che il lavoro carcerario non può avere carattere afflittivo, come era invece in origine. Infatti il R.D. 18.06.1931 n. 787 (Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena) stabiliva, all'art.1, che per il carcerato il lavoro aveva una funzione essenzialmente punitiva sancendo che "in ogni stabilimento carcerario le pene si scontano con l'obbligo del lavoro". Dunque il lavoro in carcere era considerato un elemento diretto ad inasprire la pena in ciò ispirato ad una filosofia di applicazione della sanzione in cui le privazioni e le sofferenze fisiche imposte dalla detenzione sembravano dover servire come mezzo per favorire l'educazione ed il riconoscimento dell'errore da parte del reo, e per determinare, attraverso il ravvedimento, un miglioramento personale[2].

Tale impianto normativo penalistico rimase in vigore fino alla metà degli anni 70 quando venne approvata la riforma, frutto di un processo di revisione del sistema penitenziario lungo, difficile e faticoso che però fu fatto in piena sintonia con i principi ed i valori della Carta Costituzionale, con le leggi e le convenzioni internazionali, con i deliberati dell'ONU ed anche con il contesto socio – politico e culturale molto diverso da quello che aveva ispirato il legislatore fascista.

Nella stesura della legge n. 354/1975 di riforma del sistema penitenziario (nel seguito O.P.) il legislatore repubblicano si è attenuto

precipuamente al dettato costituzionale che, all'art. 27 co.3, stabilisce in modo perentorio che "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato"[3].

Oltre all'O.P. il legislatore varò l'anno successivo il regolamento attuativo, approvato con D.P.R. 29.04.1976 n. 431. L'O.P. approvato nel 1975, nonostante integrazioni e modifiche, significative e profonde, intervenute negli anni (fra cui la novella del 1986, la c.d. Legge Gozzini), è tuttora in vigore mentre il regolamento è stato integralmente sostituito dal D.P.R. 30.06.2000 n. 230.

Dalla normativa sopra descritta emergono i caratteri ancora oggi caratterizzanti il lavoro in carcere che sono:

1. Obbligatorietà;
2. Funzione rieducativa;
3. Tutele previdenziali ed assistenziali.

Per quanto concerne l'obbligatorietà, l'art. 20 O.P. dopo avere sancito che nelle carceri debbono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale stabilisce al comma 3, che "Il lavoro è obbligatorio per i condannati e per i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro". Tale obbligo trova pacifica conferma nell'art. 50 del Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà (nel seguito R.O.P) in base al quale "I condannati ed i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro, che non siano stati ammessi al regime di semilibertà o al lavoro all'esterno o non siano stati autorizzati a svolgere attività artigianali, intellettuali o artistiche o lavoro a domicilio, per i quali non sia disponibile un lavoro rispondente ai criteri indicati nel sesto comma dell'articolo 20 della legge n. 354/1975, sono tenuti a svolgere un'altra attività lavorativa tra quelle organizzate nell'istituto".

È anche evidente la sua funzione rieducativa in ragione del fatto che il lavoro negli istituti penitenziari è uno dei principali strumenti mirati alla riabilitazione e reintegrazione sociale del detenuto. Infatti abituando il detenuto a svolgere un'attività produttiva, non solo contribuisce al suo sostentamento ed eventualmente fornisce una fonte di sostegno economico alla famiglia, ma soprattutto favorisce l'acquisizione da parte dello stesso di una maggiore consapevolezza delle proprie capacità e della coscienza del proprio ruolo sociale. A tal fine è necessario che si tratti di un lavoro produttivo, gratificante e in particolare remunerato. Va da sé che il lavoro anche se svolto in carcere deve essere accompagnato da una serie di tutele (previdenziali ed assistenziali) a favore del prestatore, che di fatto sono equiparate (art. 20 co.17 O.P.) a quelle di ogni altro lavoratore subordinato[4].

Il lavoro del detenuto lavoratore

Come detto in precedenza uno dei capisaldi dell'O.P. e del regolamento attuativo è rappresentato dal lavoro. Lo stesso trova una puntuale regolamentazione negli art. 15 e 20 – 25 bis dell'O.P. nonché negli artt. 47 – 53 del DPR n. 230/2000.

Le norme indicate non delineano in modo chiaro le regole del lavoro penitenziario sempre in bilico tra diritti dei lavoratori ed ordinamento carcerario. Queste contraddizioni sono ben sintetizzabili dalla dicotomia: detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti[5].

A ben vedere comunque l'intera materia è particolarmente complessa e delicata. Ciò in quanto risultano coinvolti da un lato i due elementi fondanti della Repubblica (che come è noto sono la libertà personale ed il lavoro) e dall'altro vi è un continuo intersecarsi tra situazioni giuridiche nascenti dal rapporto di lavoro e quelle connesse con l'obbligo della espiazione della pena.

L'art. 15 O.P. prevede al co.1 che il trattamento penitenziario "del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia". Inoltre, salvo casi di impossibilità, al condannato e all'internato è assicurato il lavoro. Infine l'ultimo comma del citato articolo prevede che "gli imputati sono ammessi, a loro richiesta, a partecipare ad attività educative, culturali e ricreative e, salvo giustificati motivi o contrarie disposizioni dell'autorità giudiziaria, a svolgere attività lavorativa di formazione professionale, possibilmente di loro scelta e, comunque, in condizioni adeguate alla loro posizione giuridica".

Da ciò appare evidente che il lavoro in carcere è uno dei "tasselli" più importanti del complesso di attività, misure ed interventi destinati alla rieducazione del condannato.

LAVORO ED ISTRUZIONE IN CARCERE

I detenuti alla data del 31.03.2016 erano 53.495 contro i 52.164 del 31.12.2015 e 52.754 del 30.06.2015. Nel 2010 e precisamente il 30 giugno le persone in carcere erano 68.258. In sei anni i detenuti sono diminuiti di 14.763 unità ma negli ultimi mesi sono tornati a salire. L'incremento dal 31.12.2015 al 31.03.2016 è stato di 1.331 unità.

Dell'intera popolazione carceraria lavora solo il 29,73%. Di questi il 15% risultano alle dipendenze di un datore privato ed il resto dell'Amministrazione penitenziaria. 612 sono quelli impegnati in attività manifatturiere e 208 in attività agricole.

Nel secondo semestre 2015 erano 2.376 i detenuti iscritti a corsi professionali (4,55% della popolazione carceraria) contro i 3.864 dello stesso periodo del 2009 (6,07%) 1.139 corsi scolastici sono stati attivati nelle carceri nell'anno scolastico 2014/2015. 17.096 erano gli iscritti e di questi 7.096 sono risultati i promossi. Circa la metà degli iscritti e dei promossi erano stranieri. Al 31 dicembre 2014 i detenuti iscritti all'università erano 413. Nello stesso anno si sono laureati 72 detenuti.

I dati sono tratti da "GALERE D'ITALIA - XII Rapporto dell'Associazione Antigone sulle condizioni di detenzione" presentato a Roma il 15.04.2016

L'art. 20 O.P. , dedicato al lavoro dei detenuti, sancisce in maniera puntuale che:

1. Il lavoro penitenziario non ha carattere afflittivo ed è remunerato. Questo sta a significare che non può comportare un inasprimento della pena, ma è considerato una forma di organizzazione necessaria alla vita della comunità carceraria. Carattere che ricalca i contenuti dell'art. 71 delle regole minime Onu ed è confermato dell'articolo 26 commi 1, 2 e 3 delle norme penitenziarie europee - adottate con la raccomandazione R 2006 2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che considerano il lavoro elemento positivo del trattamento[6];
2. L'attività lavorativa prestata è remunerata. Il compenso è calcolato in base alla quantità e qualità di lavoro svolto, in misura non inferiore ai 2/3 del trattamento economico previsto dai contratti collettivi nazionali. Sono riconosciute, inoltre, le medesime garanzie assicurative, contributive e previdenziali di quelle previste in un rapporto di lavoro subordinato. La retribuzione del detenuto lavoratore è definita dalla legge come mercede: l'art. 22 O.P. stabilisce che "Le mercedi per ciascuna categoria di lavoranti sono equitativamente stabilite in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione e al tipo del lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi";
3. Esso è obbligatorio per i detenuti condannati e per i sottoposti alla misura di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro. I metodi di lavoro negli istituti di pena debbono riflettere e ricalcare quelli della società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale. A tal fine, possono essere istituite lavorazioni organizzate e gestite direttamente da imprese pubbliche o private e possono essere istituiti corsi di formazione professionale organizzati e svolti da aziende pubbliche, o anche da aziende private convenzionate con la regione.

Che il lavoro sia un elemento portante del trattamento penitenziario lo si rinviene anche nel Cod. Pen. il quale - relativamente alle pene detentive (ergastolo, reclusione ed arresto) – stabilisce che[7]:

1. Il condannato all'ergastolo può essere ammesso al lavoro all'aperto (art.22);
2. Il condannato alla reclusione che ha scontato almeno un anno della pena, può essere ammesso al lavoro all'aperto (art.23);
3. Il condannato all'arresto può essere addetto a lavori anche diversi da quelli organizzati nello stabilimento, avuto riguardo alle sue attitudini e alle sue precedenti occupazioni (art. 25).

Il lavoro intramurario ed extramurario

Due sono le tipologie lavorative in carcere quella intramuraria e quella all'esterno della struttura penale. Relativamente all'attività intramuraria la stessa può riguardare attività:

1. domestiche cioè quelle indispensabili per il funzionamento del carcere oppure alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria[8];
2. produttive alle dipendenze di Aziende pubbliche e private, principalmente cooperative sociali, che operano all'interno del carcere in ragione di specifiche convenzioni. L'organizzazione e la gestione di tali attività sono di competenza delle direzioni dei singoli Istituti penitenziari secondo linee programmatiche stabilite dai competenti Provveditorati. In quest'ultimo caso il rapporto di lavoro intercorre tra il detenuto e le imprese che gestiscono l'attività lavorativa mentre il rapporto di queste ultime con le direzioni è definito tramite convenzioni. I datori di lavoro devono versare alla direzione dell'istituto la retribuzione dovuta al lavoratore, al netto delle ritenute di legge, e l'importo di eventuali assegni familiari.

Relativamente all'attività lavorativa all'esterno dell'istituto penitenziario, l'art. 21 O.P. stabilisce che possono essere ammessi a svolgere attività lavorativa all'esterno condannati, internati ed imputati sin dall'inizio della detenzione; quando si tratta di imprese private, il lavoro deve svolgersi sotto il controllo della direzione dell'istituto a cui il detenuto o l'internato[9] è assegnato, la quale può avvalersi a tal fine del personale dipendente e del servizio sociale. Detenuti ed internati possono altresì essere autorizzati a prestare attività di volontariato, in forma assolutamente gratuita, in progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, le unioni di comuni, le aziende sanitarie locali, o

presso enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. I detenuti e gli internati possono essere altresì assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi. L'attività è in ogni caso svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dei detenuti e degli internati.

In ogni caso non possono essere assegnati al lavoro all'esterno per svolgere lavori a titolo di volontariato i detenuti e gli internati per il delitto di associazione di stampo mafioso (articolo 416 bis c.p.) e per reati commessi per favorire le attività di stampo mafioso.

Di particolare rilievo sono i diritti ed i doveri dei lavoratori in carcere che svolgono la propria attività alle dipendente di aziende (private e pubbliche) all'interno o all'esterno del carcere. Al riguardo si può pacificamente affermare che al lavoro dei detenuti alle dipendenze di soggetti terzi (diversi cioè dall'Amministrazione penitenziaria) si applicano le stesse norme (codice civile, diritto del lavoro ed istituti di tutela) che si applicano per la generalità dei lavoratori quali ad esempio la retribuzione, le ferie, i riposi ed il diritto di sciopero. In particolare in relazione alle ferie, la Corte Costituzionale con un importante pronunciamento (Sent. 10.05.2001 n. 158) ha riconosciuto ai lavoratori detenuti il diritto alle ferie retribuite in quanto il lavoro in carcere è un "elemento del trattamento rieducativo". Inoltre, continua la Corte, la garanzia del riposo annuale – imposta in ogni rapporto di lavoro subordinato, per esplicita volontà del Costituente – non consente deroghe e va perciò assicurata "ad ogni lavoratore senza distinzione di sorta" (Sentenza Corte Costituzionale n. 189 del 1980), dunque anche al detenuto, sia pure con differenziazione di modalità.

Ovviamente tali rapporti lavorativi rimangono contraddistinti da alcuni elementi di specialità che sono alla base delle attività lavorative dei detenuti. E cioè che tali rapporti di lavoro si caratterizzano in via principale per la specifica finalità rieducativa che deve contraddistinguere l'attività lavorativa di chi è in carcere.

Infine a favore delle aziende che assumono lavoratori detenuti vengono previsti sgravi contributivi e fiscali. Al riguardo di grande rilievo, è stata la legge 22 giugno 2000 n. 193, c.d. Legge Smuraglia, che ha tra l'altro integrato la definizione di persone svantaggiate contenuta nella disciplina sulle cooperative sociali, con l'aggiunta, alle categorie già contemplate dall'art. 4 legge 8 novembre 1991 n. 381, delle "persone detenute o internate negli istituti penitenziari". La legge ha inoltre esteso il sistema di sgravi contributivi e fiscali, già previsto in favore delle cooperative sociali, alle aziende pubbliche o private che organizzano attività produttive o di servizio all'interno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o internate.

Ma ecco a quanto ammontano gli sgravi contributivi ed il credito d'imposta previsti dalla legge Smuraglia. Questi ultimi sono attualmente pari a 520 euro mensili per ogni detenuto assunto per un periodo superiore a 30 giorni, per tutta la durata della detenzione e per un massimo di 18 mesi per detenuti che hanno beneficiato del lavoro all'esterno o semilibertà e per un massimo di 24 mesi per detenuti scarcerati per fine pena. Il credito di imposta spetta anche per i semiliberi nella misura di 300 euro mensili. Per gli assunti a tempo parziale, il credito d'imposta viene riproporzionato alle ore prestate[10].

Per accedere a tale agevolazione le aziende debbono assumere detenuti o internati all'interno degli istituti penitenziari, lavoranti all'esterno del carcere ai sensi dell'art. 21 O.P. o semiliberi con contratto di lavoro subordinato di durata non inferiore a 30 giorni, corrispondere un trattamento economico non inferiore a quello previsto dai CCNL e stipulare un'apposita convenzione con la Direzione dell'istituto penitenziario dove si trovano i lavoratori assunti.

Invece in relazione agli sgravi contributivi si evidenzia che gli stessi possono essere usufruiti dai datori di lavoro privati e cooperative che assumono lavoratori detenuti per attività all'interno ed all'esterno del carcere. In tali ipotesi la riduzione delle aliquote per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale è pari al 95 per cento. Gli sgravi di cui trattasi si applicano anche per i diciotto mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo del lavoratore assunto per i detenuti ed internati che hanno beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno a condizione che l'assunzione sia avvenuta mentre il lavoratore era ammesso alla semilibertà o al lavoro all'esterno e per i ventiquattro successivi alla cessazione dello stato detentivo nel caso di detenuti ed internati che non hanno beneficiato della semilibertà o del lavoro all'esterno a condizione che il rapporto di lavoro sia iniziato mentre il soggetto era ristretto.

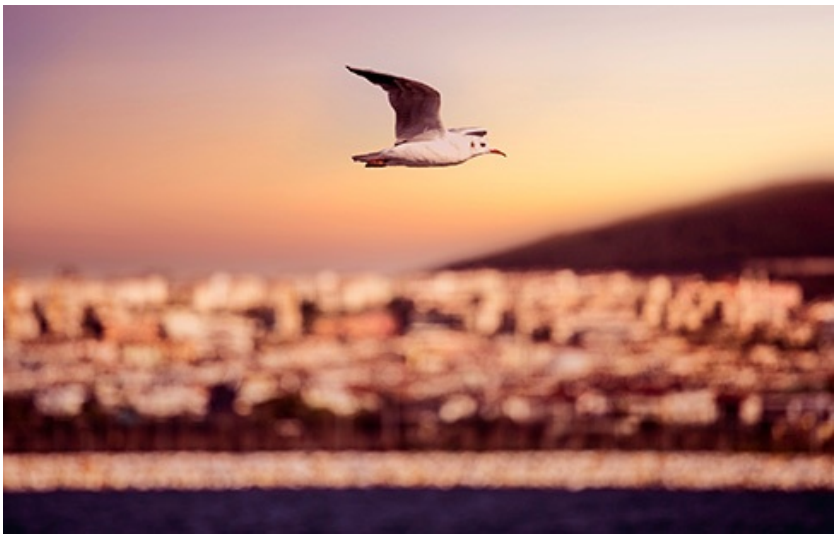
Note

[1] "Detenuti al lavoro da costo a risorsa" di Renato Nibbio (N. 3 Aprile Maggio 2014);

[2] Le relazioni familiari nella normativa penitenziaria tratto da www.altrodiritto.unifi.it;

[3] Arianna Bosco - Il Contesto istituzionale, la formazione professionale ed il lavoro: Il legislatore, nella stesura della legge de quo, ha dovuto attenersi al precetto costituzionale di cui all'art. 27, co. 3, nella sua duplice accezione: negativa ("le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità") e positiva (esse "devono tendere alla rieducazione del condannato");

[4] Il lavoro nell'ordinamento penitenziario: finalità e caratteri tratto da www.altrodiritto.unifi.it;



[5] Il Lavoro penitenziario di Monica Vitali (Giudice del lavoro): Il tema del riconoscimento dei diritti di coloro che prestano una attività lavorativa durante la detenzione, infatti, può essere sintetizzato nella dicotomia tra "detenuti lavoratori" e "lavoratori detenuti" ed è stato affrontato, essenzialmente, in un'ottica penale e penitenziaria, così da privilegiare, rispetto ai diritti civili dei lavoratori detenuti, la pretesa punitiva dello Stato, subordinando permanentemente i primi alla seconda;

[6] Art. 26 Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee adottata dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2006, in occasione della 952esima riunione dei Delegati dei Ministri in base al quale " Il lavoro deve essere considerato un elemento positivo del regime penitenziario e in nessun caso può essere imposto come punizione. Le autorità penitenziarie devono impegnarsi per fornire un lavoro sufficiente e utile. Tale lavoro deve permettere, per quanto possibile, di mantenere o aumentare le capacità del detenuto di guadagnarsi da vivere normalmente dopo la scarcerazione.

[7] Nell'ordinamento penale italiano le pene detentive sono ergastolo, reclusione ed arresto. Quest'ultima pena viene comminata a chi ha commesso una contravvenzione e consiste nella privazione della libertà personale per un periodo determinato di tempo; la reclusione consiste nella privazione della libertà personale per un periodo determinato di tempo per coloro che hanno commesso delitti; l'ergastolo infine viene inflitto a chi ha commesso delitti e consiste nella privazione della libertà personale per tutta la vita;

[8] Il DPR 30.06.2000 n. 230 di approvazione del "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà" prevede all'art. 47 che i lavori domestici sono quelli: (1) indispensabili all'ordinato funzionamento della vita interna dell'istituto (quali cuochi ed addetti alle cucine, alle lavanderie, i porta vitto ed i magazzinieri); (2) di manutenzione ordinaria dei fabbricati a cui sono assegnati i detenuti in possesso di competenze specifiche quali elettricisti, idraulici, falegnami, riparatori radio – tv , giardinieri ed imbianchini; (3) alcune mansioni esclusive dell'ambiente penitenziario quali lo spesino (l'incaricato di raccogliere gli ordini di acquisto dagli altri detenuti) il piantone (adibito all'assistenza di un compagno malato e non autosufficiente) e lo scrivano (addetto alla compilazione di istanze e alla distribuzione di moduli).

Mentre le attività alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria sono quelle necessarie per il funzionamento dei singoli Istituti di pena (quali ad esempio la fornitura di vestiario e corredo, di arredi e quant'altro destinato al fabbisogno di tutti gli istituti del territorio nazionale) e quelle delle colonie e dei tenimenti agricoli che occupano detenuti e internati con varie specializzazioni, come apicoltori, avicoltori, mungitori ed ortolani;

[9] Si definiscono "detenuti" coloro che si trovano in carcere o in stato di custodia cautelare o in stato di esecuzione penale; gli "internati" sono invece coloro che sono sottoposti all'esecuzione delle misure di sicurezza detentive presso colonie agricole, case di lavoro, case di cura e ospedali psichiatrici giudiziari.

[10] Ciò in ragione del Decreto Interministeriale del 24 luglio 2014. Sono previsti i medesimi benefici fiscali per le imprese che svolgano attività di formazione, a condizione che l'attività comporti, al termine del periodo di formazione, l'immediata assunzione dei formati per un periodo minimo corrispondente al triplo del periodo di formazione per il quale si sia fruito del beneficio. La stessa misura è prevista anche per le attività di formazione professionalizzanti rivolte ai detenuti o agli internati da impiegare in attività lavorative gestite in proprio dall'Amministrazione penitenziaria.

[*] *Funzionario del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attualmente in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Rovigo.*
Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Premi di studio alla memoria di Massimo D'Antona

Pubblicato l'Avviso del Ministero del Lavoro (scadenza presentazione delle domande 15-11-2016)

A seguito del PROTOCOLLO D'INTESA sottoscritto in data 19-7-2016, fra il Ministro del Lavoro Giuliano POLETTI e la Fondazione Prof. Massimo D'Antona è stato approvato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali l'Avviso per l'avvio di una apposita procedura selettiva per l'attribuzione di due distinti premi di studio intitolati a "Massimo D'Antona".

I premi consistono nell'erogazione di:

- euro 4.000,00 per la migliore tesi di laurea, magistrale/specialistica o magistrale a ciclo unico (con esclusione delle lauree triennali), in materia di diritto del lavoro, discussa tra il 1° giugno 2014 e il 31 luglio 2016;
- euro 4.000,00 per la migliore tesi di dottorato in materia di diritto del lavoro, discussa tra il 1° giugno 2014 e il 31 luglio 2016.

Le domande dovranno pervenire entro le ore 24.00 del 15 novembre 2016.

I vincitori del Premio Massimo D'Antona 2015, Federica Minolfi e Marco Cuttone, premiati dal Ministro del Lavoro, Giuliano Poletti

Iniziativa convegnistica e consegna del Premio Massimo D'Antona

La Fondazione Prof. Massimo D'Antona ha deciso di organizzare, **nella mattinata del prossimo 9 Novembre, un evento convegnistico (tavola rotonda)** incentrato sui **problemi del mondo del lavoro,** con particolare riguardo al tema dell'**occupazione giovanile.**

I lavori si svolgeranno presso il Salone Massimo D'Antona del Ministero del Lavoro, **inizieranno alle ore 9,30,** saranno coordinati dal Presidente della Fondazione, **Fabrizio Di Lalla,** si avvarranno di un intervento di **un rappresentante delle OO.SS. Confederali** e di **uno delle Associazioni datoriali.**

L'**intervento conclusivo della tavola rotonda (programmato per le 12,00) sarà svolto dal Ministro del Lavoro, Giuliano POLETTI** che, subito dopo, consegnerà **ai vincitori il "Premio Massimo D'Antona",** il cui Avviso è stato approvato dagli Organi della Fondazione Massimo D'Antona in data 20-10-2015.

Effemeridi: pillole di satira e costume

Rotto da na vita
di Fadila

Chiedo scusa ai lettori se per parlare di sanità pubblica ricorro a un'esperienza personale di qualche tempo fa. Fino allora ne sapevo solo per sentito dire; conoscenza, insomma, di secondo grado fornitami dai mass media che non fanno altro che parlare prevalentemente di sprechi e inefficienze, definendo spesso in modo sprezzante mala sanità questo servizio pubblico essenziale.

Tornando a quel che ho potuto toccare con mano quando in un grande ospedale romano è stata ricoverata una persona a me cara per una patologia che stava mettendo a rischio la sua vita, il primo approccio non è stato per nulla tranquillizzante. Mentre, infatti, ero in attesa dell'ascensore per recarmi al settore interessato, il mio sguardo si è posato sulla porta d'accesso, dove a caratteri cubitali era stato segnata con pennarello nero la frase in romanesco 'rotto da na vita'. Se tanto mi da tanto, ho pensato, sono dolori. Quasi a confermare questo mio pensiero negativo, sul retro della stessa porta ho potuto leggere il seguito dello scritto in vernacolo che completava il pensiero dell'autore: 'ste merde nun sanno aggiustà manco un ascensore'. Figuratevi che brivido ha percorso la mia schiena.

Invece, con piacevole sorpresa ho trovato efficienza, professionalità di prim'ordine, strutture e dotazioni strumentali all'avanguardia, cui si sono aggiunti due requisiti importanti: assistenza continua e umanità verso i malati. L'intervento chirurgico delicatissimo e lunghissimo è avvenuto a ridosso di Ferragosto, ma lì dentro gli operatori medici e paramedici erano al completo e si sono prodigati, garantendo le cure del caso, giorno e notte. Tutti in base al proprio modo d'essere, hanno fatto a gara per dare il meglio di sé, scrupolosi nel verificare i parametri delle condizioni dei pazienti e carichi di umiltà e umanità, sia nel fare i lavori più duri, sia nel cercare di strappare un sorriso a quelle persone sofferenti anche con atteggiamenti goffi che nella loro vita privata, ritengo, non avranno mai assunto.

Ognuno ha agito su quel difficile palcoscenico come sapeva e poteva fare e qui ne voglio ricordare solo alcuni tra i tanti. C'era la fatina affettuosa, così era definita dai pazienti, che non mostrava alcuna insofferenza alle continue richieste di aiuto, non meno di una figlia verso genitori in difficoltà fisiche. C'era il gigante buono, un omone che al primo approccio poteva incutere un certo timore, ma dietro quella scorza ingannatrice mostrava tutta la sua gentilezza. C'era, infine, l'infermiere medico che per esperienza e interesse culturale sapeva tutto sull'andamento di ogni ricoverato e dava le prime utilissime informazioni sempre confermate dai medici di turno.

Certo, non tutto funziona bene, ma, come si dice, la perfezione non è di questo mondo. Il vitto, innanzi tutto, non sembra ben curato e basterebbe poco per migliorarlo, anche perché oltre al proprio dolore i ricoverati hanno ben poco cui pensare e, per distrarsi un poco, il cibo diventa l'argomento più importante della giornata di quella comunità dolorante. Ci sono anche altre cose che non vanno, come le lungaggini burocratiche, né mancano i lavativi, una piaga diffusa ovunque nel pubblico impiego, che gettano un'ombra che colpisce i tanti che vanno oltre il proprio dovere. Cose importanti sicuramente, ma non determinanti in un luogo, dove spesso ci si gioca la propria esistenza.

Per questo non ha nulla di retorico e formale il mio ringraziamento a quanti hanno ridato una vita degna di essere vissuta alla mia persona amata, a cominciare dal chirurgo che dopo oltre cinque ore di delicato intervento, si è presentato a me dicendomi con la più grande semplicità del mondo pochissime parole; tutto era andato bene e si potevano nutrire moderate speranze. A volte poche parole valgono più di tutto il parlare del mondo.

Hanno collaborato a questo numero

- Tiziano Argazzi
- Piero Cascioli
- Mario Chiappetta
- Fabrizio Di Lalla
- Paola Di Paolo
- Stefano Olivieri Pennesi
- Luigi Oppedisano
- Claudio Palmisciano
- Giuseppe Patania
- Pietro Perri
- Sara Vizin

LAVORO@CONFRONTO
Via Quintino Sella, 23
00187 Roma

www.lavoro-confronto.it
LAVORO-CONFRONTO@fondazionedantona.it
Numero 17 • Settembre/Ottobre 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.