



## Il bidone

di Fabrizio Di Lalla

Ci avevano detto di voler attuare la grande, epocale riforma dell'ispezione del lavoro, accompagnandola con i debiti strumenti per superare la sempre più grave crisi della vigilanza perché appariva netta la inadeguatezza del settore di fronte alle richieste dell'utenza, preso atto che il coordinamento tra i

vari enti addetti a essa si era rivelato un fallimento. Bisognava, pertanto, riportare a unità quanto era stato frantumato nel corso degli anni in modo scellerato, sotto l'egida di un organismo indipendente. Ci avevamo creduto, superando anche la diffidenza per le precedenti delusioni. Ci hanno, invece, preso in giro rifilandoci un vero e proprio bidone. Noi che eravamo stati i precursori dell'idea di un'agenzia dell'ispezione, vedevamo in quel progetto iniziale un atto coraggioso e lungimirante, certi che i benefici di tale innovazione si sarebbero ben presto fatti sentire. Poi, cosa non rara in Italia, quell'obiettivo è stato snaturato e stravolto a causa di due elementi fondamentali: pressioni e spinte corporative che si sono messe di traverso e assoluta mancanza dei necessari investimenti.

[CONTINUA A PAG 2]

## Il nuovo decreto sulla riforma del lavoro pubblico - Ambiti di competenza della contrattazione - Parte Prima

di Marco Biagiotti

Approvato in prima lettura dal governo nel Consiglio dei Ministri del 23 febbraio scorso, lo schema di decreto legislativo sulla riforma del lavoro pubblico, previsto nell'ambito dell'art. 17 della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. "riforma Madia" della pubblica amministrazione), ha completato il proprio iter, acquisendo dapprima il parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, e poi superando (con alcune osservazioni e proposte di emendamento) l'esame presso le...

[CONTINUA A PAG 3]

## Una data da non dimenticare

di Claudio Palmisciano

20 maggio 1999, ore 8,30, il professor Massimo D'Antona, 51 anni, esce dalla sua abitazione di un palazzo di via Salaria a Roma e si dirige a piedi verso il suo studio di via Bergamo, dove ogni giorno lavora e realizza le consulenze per il Ministero del Lavoro. D'Antona cammina a passo normale, con la sua borsa in pelle marrone scuro nella mano destra. Riesce a percorrere solo poche decine di metri. Due giovani lo sorprendono alle spalle. L'agguato dura sessanta secondi. Un minuto per uccidere il Consulente del Ministro del lavoro con sei colpi di una pistola calibro 38. Un omicidio politico nel...

[CONTINUA A PAG 8]

## SOMMARIO:

### Il bidone

Fabrizio Di Lalla [Pag. 2]

### Il nuovo decreto sulla riforma del lavoro pubblico - Ambiti di competenza della contrattazione - Parte Prima

Marco Biagiotti [Pag. 3]

### Una data da non dimenticare

Claudio Palmisciano [Pag. 8]

### Burocrazia al servizio della nazione o dei politici?

Pietro Napoleoni [Pag. 9]

### Un robot per amico

Stefano Olivieri Pennesi [Pag. 13]

### Per il diritto al lavoro dei disabili. La disciplina del collocamento mirato

Annalisa Brescia [Pag. 17]

### Le "nuove" collaborazioni coordinate e continuative tra limiti e potenzialità

Graziella Secreti [Pag. 22]

### Voucher: una storia infinita

Piero Cascioli [Pag. 25]

### APE Sociale, approvato il DPCM attuativo

Riccardo Rizza [Pag. 26]

### La posta di L@C

Domande e risposte [Pag. 28]

### L'assemblea della Fondazione

Clap [Pag. 29]

### Effemeridi. Pillole di satira e costume

Fadila [Pag. 32]

Hanno collaborato a questo numero [Pag. 33]

## La pseudo riforma della vigilanza • Effetti perversi di una legge sbagliata di Fabrizio Di Lalla

Ci avevano detto di voler attuare la grande, epocale riforma dell'ispezione del lavoro, accompagnandola con i debiti strumenti per superare la sempre più grave crisi della vigilanza perché appariva netta la inadeguatezza del settore di fronte alle richieste dell'utenza, preso atto che il coordinamento tra i vari enti addetti a essa si era rivelato un fallimento. Bisognava, pertanto, riportare a unità quanto era stato frantumato nel corso degli anni in modo scellerato, sotto l'egida di un organismo indipendente. Ci avevamo creduto, superando anche la diffidenza per le precedenti delusioni. Ci hanno, invece, preso in giro rifilandoci un vero e proprio bidone. Noi che eravamo stati i precursori dell'idea di un'agenzia dell'ispezione, vedevamo in quel progetto iniziale un atto coraggioso e lungimirante, certi che i benefici di tale innovazione si sarebbero ben presto fatti sentire. Poi, cosa non rara in Italia, quell'obiettivo è stato snaturato e stravolto a causa di due elementi fondamentali: pressioni e spinte corporative che si sono messe di traverso e assoluta mancanza dei necessari investimenti.

Di fronte a tali ostacoli insormontabili il governo avrebbe fatto meglio a gettare la spugna e lasciare le cose come stavano senza illudere operatori e utenti. Invece, nonostante fossero venute meno le condizioni necessarie per una vera riforma, ha voluto portare avanti ugualmente il suo progetto menomato, diventato, ormai, un vero e proprio pasticcio. Approvata la legge delega è stata licenziata successivamente la normativa per la creazione e messa in attività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che per responsabilità politica rischia di essere un'entità ectoplasmatica, con una testa pensante e un corpo anchilosato o, peggio ancora, mutilato, non in grado di poter rispondere appieno alla sua volontà. Sul territorio, infatti, tutto è rimasto come prima con la stessa frammentazione; ognuno a casa propria, con le sue regole e la sua organizzazione.

Questa metamorfosi negativa, ci ha fatto sentire come un amante tradito e come tale abbiamo sottolineato a suo tempo tutta la contrarietà per il modo in cui era stata portata a termine l'operazione, più formale e nominalistica che sostanziale, ricevendo il sostegno e l'incoraggiamento degli operatori, nel silenzio più assoluto, invece, da parte di quanti avrebbero dovuto prendere posizione e non l'hanno fatto, con particolare riferimento ai rappresentanti delle parti sociali. L'assenza del sindacato a tale dibattito è forse per noi l'aspetto più doloroso, perché non possiamo dimenticare gli anni in cui era al centro del fiume della storia, soggetto determinante per riforme incredibili a tutela dei diritti dei lavoratori, mentre oggi appare a tanti un corpo senz'anima e anche per sua responsabilità, rischia la più completa marginalizzazione.

Così, nonostante il vertice dell'Ispettorato, con le sue indubbie doti di professionalità ed esperienza, stia cercando di ottenere il massimo dei risultati possibili attraverso l'emanazione di linee guida e indicazioni operative dirette alle strutture periferiche, ci sembra che le contraddizioni della nuova creatura restino tutte, un frutto avvelenato di una riforma profondamente sbagliata, che attribuisce le competenze in materia di vigilanza a questa nuova istituzione ma, contemporaneamente, sul territorio ha lasciato le cose come stavano prima. Con queste premesse contraddittorie, la ricerca dell'efficienza è pari, purtroppo alla volontà di ottenere la quadratura del cerchio; un'impresa umanamente impossibile. Il timore non proprio campato in aria è quello di un ulteriore appesantimento burocratico. Per superare i vecchi, fallimentari rapporti operativi tra le diverse strutture, e per raggiungere un minimo di collegamento tra uffici diversi e un qualche coordinamento tra operatori si è messo mano a una serie di lacci e laccioli che potrebbero abbassare ancor più il già non esaltante livello d'efficienza.

Infatti, tra referenti, coordinatori e chi più ne ha più ne metta, riunioni preventive e successive, portaordini e ufficiali di giornata che corrono da un ufficio all'altro, apparati amministrativi nuovi che si affiancano a quelli già esistenti, si corre il rischio non dico della paralisi ma di una qualche confusione aggiuntiva; altro che potenziamento della lotta all'illegalità.

L'imprevidenza e la superficialità della politica, purtroppo, stanno producendo un'ulteriore delusione nell'opinione pubblica e tanta amarezza tra gli operatori. La realtà è che tranne la creazione della struttura centrale tutto è rimasto inalterato in termini di uomini e mezzi disponibili, oltretutto con intatte le separatezze di sempre. Tutto come prima anche per quel che riguarda le vistose differenziazioni economiche. La stessa prevista equiparazione del trattamento, legato al servizio esterno, sembra essere messa in forse sul piano pratico perché al momento gli uffici periferici dell'ispettorato procederanno alla liquidazione di quanto dovuto secondo la disciplina e le procedure precedenti per mancanza degli accreditamenti necessari, salvo, come misericordiosamente è scritto in una circolare, "eventuali compensazioni". ■



# Il nuovo decreto sulla riforma del lavoro pubblico - Ambiti di competenza della contrattazione - Parte Prima

La (difficile) *Reconquista* degli spazi perduti di Marco Biagiotti [\*]

Approvato in prima lettura dal governo nel Consiglio dei Ministri del 23 febbraio scorso, lo schema di decreto legislativo sulla riforma del lavoro pubblico, previsto nell'ambito dell'art. 17 della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. "riforma Madia" della pubblica amministrazione), ha completato il proprio *iter*, acquisendo dapprima il parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, e poi superando (con alcune osservazioni e proposte di emendamento) l'esame presso le competenti Commissioni di Camera e Senato<sup>[1]</sup>. Con questo provvedimento, vengono modificati diversi articoli del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, comunemente noto come Testo Unico del Pubblico Impiego: martoriato cantiere la cui direzione, negli anni, è passata per le mani di innumerevoli ingegneri, architetti e capomastri di più o meno comprovata esperienza e competenza, senza tuttavia riuscire a consegnare ai suoi utilizzatori finali un edificio normativo stabile e duraturo. Va poi ricordato che l'ampio ventaglio di deleghe previsto dall'art. 17 della legge n. 124/2015 prevedeva - oltre alle modifiche concernenti la disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, sulle quali ci soffermeremo tra poco - anche una serie di interventi in materia di valutazione della *performance* e di revisione dei criteri per la corresponsione delle quote di salario accessorio collegate alla produttività individuale, in attuazione dei quali il governo ha predisposto uno specifico decreto di attuazione (il cui *iter* di approvazione si è svolto parallelamente a quello del primo decreto) che modifica in più punti il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 di brunettiana memoria e su cui ci soffermeremo più diffusamente in altra sede.



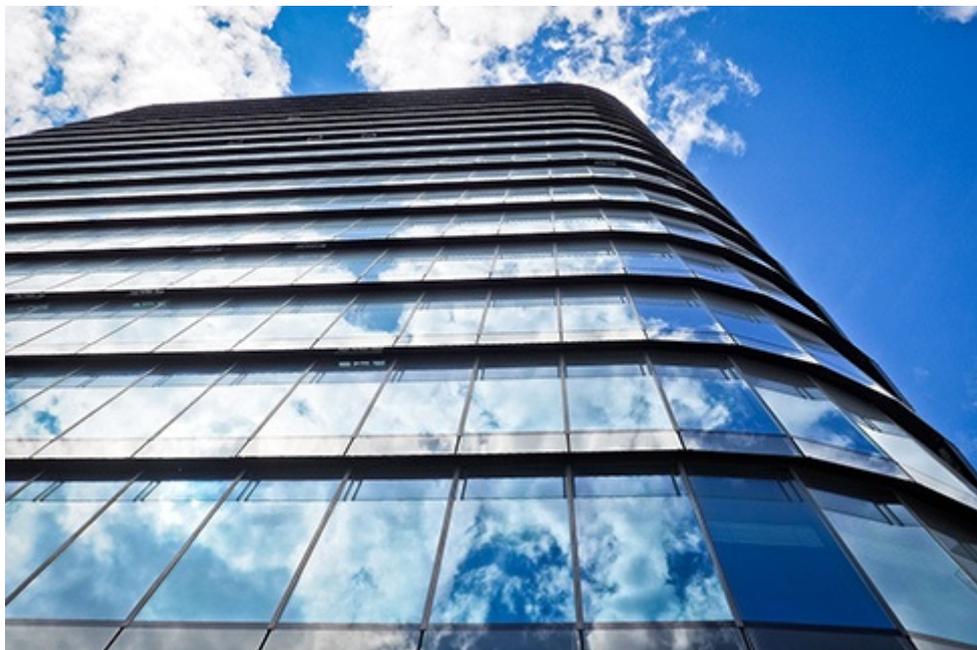
Nelle note che seguono, dedicheremo qualche breve riflessione ai passaggi salienti del provvedimento di riforma del lavoro pubblico, contenente modifiche al decreto legislativo 165/2001. La complessità del provvedimento, tuttavia, suggerisce di suddividerne l'analisi in più parti, cominciando dall'esame degli interventi mirati alla ridefinizione del rapporto tra legge e contratto: *vexata quaestio* che da almeno 25 anni si agita sullo sfondo della tormentata evoluzione della disciplina del rapporto di pubblico impiego. Significativamente, il primo dei 24 articoli di cui si compone il nuovo decreto è dedicato a rivedere la disciplina delle fonti che regolano il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, a tal uopo intervenendo sull'art. 2 del Testo Unico: passaggio delicatissimo e, in un certo senso, autentica architrave giuridica di tutto l'impianto normativo che ne consegue. Vale la pena ricordare che il problema della gerarchia tra legge e contratto nella definizione delle regole che disciplinano lo svolgimento del rapporto di lavoro nel pubblico impiego rappresentava l'istanza d'esordio nell'ambito dell'accordo tra Sindacati e Ministro della semplificazione, firmato il 30 novembre 2016<sup>[2]</sup>, che gettava le basi per l'avvio della nuova stagione negoziale del settore pubblico dopo il blocco dei rinnovi contrattuali imposto a decorrere dal 2010.

La scelta di anteporre (nell'intesa di novembre) tale questione alla stessa definizione dei contenuti economici dei rinnovi, pure fermi da quasi 8 anni, la dice lunga sul valore strategico attribuito ad un tema divenuto centrale per l'assetto regolatorio del lavoro nella pubblica amministrazione sin dall'inizio degli anni '90, quando fu avviato il processo di privatizzazione culminato nelle due 'storiche' tornate contrattuali (1993-1997 e 1998-2001) che ne hanno sancito la piena delegificazione. Piena, ma non irreversibile, come hanno dimostrato, in contesti politici e culturali nel frattempo mutati, i successivi interventi riformatori, marcatamente (e consapevolmente) avversi alla regolazione partecipativa di elementi cardine del rapporto di pubblico impiego quali l'organizzazione del lavoro, il sistema disciplinare, il regime della valutazione delle prestazioni individuali e della connessa premialità. Il passaggio chiave di questa *revanche* pubblicistica, che sottraeva importanti spazi di manovra all'autonomia negoziale collettiva, era racchiuso nelle disposizioni introdotte del decreto legislativo n. 150/2009 con le quali si modificavano chirurgicamente alcuni snodi strategici dell'art. 2 del d.lgs. 165/2001<sup>[3]</sup>, sui quali oggi, in parte, il legislatore delegato torna a concentrare l'attenzione. Coerentemente con le intese pre-referendarie, l'articolo 2 del decreto 165/2001 viene infatti riscritto nello spirito di "promuovere il riequilibrio, a favore della contrattazione, tra le fonti che disciplinano il rapporto di lavoro per i dipendenti di tutti i settori, aree e comparti di contrattazione, per una ripartizione efficace ed

equa delle materie di competenza e degli ambiti di azione della legge e del contratto<sup>[4]</sup>. La nuova formulazione del comma 2 risulta pertanto definita nel modo seguente (in corsivo le parti aggiunte, fra parentesi le parti eliminate rispetto al testo previgente):

“2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate *nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 40 comma 1, e nel rispetto dai principi stabiliti dal presente decreto*, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, [solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge.]”

In ordine di importanza, la novità più significativa è proprio quella collocata alla fine del comma, vale a dire l'eliminazione del passaggio che subordinava ad esplicita previsione legislativa la facoltà della contrattazione collettiva di inserire eventuali clausole derogatorie rispetto alla disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti; la seconda è quella che circoscrive la suddetta facoltà derogatoria al novero delle previsioni contenute nel successivo art. 40, comma 1 (anch'esso oggetto di modifica, come vedremo fra poco), per di più nel rispetto dei “principi” stabiliti nel decreto stesso. Ma che cosa prevede, in effetti, il comma 1 dell'art. 40, come riformulato dall'art. 11 del decreto delegato in esame? Sotto questo



aspetto, le differenze con il vecchio testo non sono molte e i varchi di accesso dei contratti collettivi nelle... zone a traffico limitato della normativa pubblicistica rimangono quasi tutti attivi: sia per le materie sulle quali la contrattazione può essere attivata solo nell'ambito dei paletti fissati dalla legge (sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità)<sup>[5]</sup>; sia per quelle nelle quali essa viene esclusa del tutto (organizzazione degli uffici, prerogative dirigenziali ai sensi dell'art. 5 commi 2-6-7, conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, controversie di lavoro, nonché tutte le materie per le quali siano previste, ai sensi dell'art. 9, forme di partecipazione diverse dalla contrattazione)<sup>[6]</sup>.

Per comprendere meglio sin dove possa spingersi l'autonomia negoziale in tema di disciplina, valutazione e mobilità – oggetto di continue e talvolta disorganiche incursioni legislative nel corso degli ultimi 10 anni – occorre analizzare le modifiche introdotte dal nuovo decreto nelle rispettive norme di riferimento, vale a dire gli artt. 55 e seguenti del d.lgs. 165/2001 (per quanto riguarda la disciplina), l'art. 40 del d.lgs. 165/2001 e l'art. 19 d.lgs. 150/2009 (per quanto riguarda la valutazione) e l'art. 30 d.lgs. 165/2001 (per quanto attiene alla mobilità).

Circa le competenze contrattuali sulle sanzioni disciplinari, il decreto delegato di riforma del lavoro pubblico non intacca in modo sostanziale il previgente regime limitativo fissato dalle ‘norme Brunetta’ del 2009, per effetto del quale lo spazio della fase negoziale è limitato (oltre che all'individuazione delle tipologie delle infrazioni e delle relative sanzioni, al netto di quanto già stabilito dalla legge)<sup>[7]</sup> alla definizione del procedimento disciplinare per infrazioni di minore gravità, per le quali sia prevista la sanzione del rimprovero verbale. Ad esso si aggiunge – sempre ex d.lgs. 150/2009 – la possibilità di disciplinare “procedure di conciliazione non obbligatoria” da instaurarsi e concludersi entro il termine massimo di trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e, comunque, prima dell'irrogazione della sanzione: la quale, peraltro, non può risultare di “specie diversa” da quella prevista dalla legge o dal contratto collettivo per l'infrazione per la quale si procede, né può essere successivamente impugnata. Ebbene, in esito alle (pur numerose) modifiche introdotte dal decreto delegato in materia di procedimento disciplinare, che esamineremo nel dettaglio in una prossima occasione, il recupero della contrattazione collettiva appare tutto sommato modesto. La definizione e l'istruzione dei procedimenti riguardanti le contestazioni di addebito e l'eventuale irrogazione delle sanzioni previste per tutte le tipologie superiori al rimprovero verbale, infatti, restano di stretta competenza datoriale, ancorché il baricentro della procedura risulti ora più spostato sull'Ufficio per i procedimenti disciplinari e meno sul dirigente responsabile della struttura dove presta servizio il dipendente<sup>[8]</sup>. In definitiva, l'unico spazio di manovra che la contrattazione collettiva riguadagna sul fronte disciplinare è rappresentato dall'aggiunta di un nuovo comma (il 3-bis) all'art. 55 *quinquies* riguardante le “False attestazioni e certificazioni”, nel quale si prevede che i contratti collettivi nazionali possano individuare “le condotte” e stabilire “le corrispondenti sanzioni disciplinari” per i casi di “ripetute e anomale assenze dal servizio

in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale” e, più in generale, per tutti i casi di “anomale assenze collettive” in particolari periodi nei quali il servizio deve essere assicurato con continuità.

Quanto alla valutazione dei dipendenti ai fini dell'attribuzione delle quote di salario accessorio, la legislazione delegata si fa carico di dare veste giuridica ad un passaggio cruciale dell'accordo del 30 novembre: quello, cioè, che prefigurava il superamento del rigido sistema di compilazione delle graduatorie dei dipendenti ai fini della distribuzione delle risorse per il salario accessorio legato alla *performance* individuale, di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 150/2009<sup>[9]</sup>. Il compito di sciogliere un nodo la cui rilevanza politica, con il passare degli anni, ha fatto passare in secondo piano quella strettamente tecnica, viene assolto dal secondo dei due decreti attuativi dell'art. 17 presentati dal governo: quello concernente il comma 1, lettera r) della legge-delega 7 agosto 2015, n. 124<sup>[10]</sup>. Sostituendo in blocco il precedente testo del citato art. 19 (con ciò azzerando qualunque riferimento alla suddivisione del personale in fasce predeterminate), il decreto in parola restituisce ai contratti collettivi nazionali la prerogativa di stabilire quote e criteri di distribuzione delle risorse “destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale”, garantendo che alle differenti valutazioni individuali corrisponda “un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati”. A questa ritrovata autonomia della contrattazione, peraltro, fa da contrappasso relazionale l'inserimento di un inedito comma (il 4-bis) nel testo dell'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001, con il quale si obbligano i contratti collettivi a prevedere “apposite clausole” per impedire che la “consistenza complessiva” delle risorse destinate al trattamento accessorio (dunque, non solo di quelle destinate alla *performance* individuale) venga incrementata, nel caso che i dati sulla rilevazione delle assenze a livello di amministrazione o di sede decentrata di negoziazione evidenzino, a consuntivo, anomale concentrazioni delle stesse in periodi critici o in continuità con le giornate festive di riposo settimanale (leggasi: di venerdì e/o di lunedì): criterio la cui reale applicabilità – a prescindere da qualunque altra considerazione – è tutta da verificare nell'attuale contesto negoziale della p.a., dove la definizione delle risorse destinate a remunerare i trattamenti accessori soggiace *ex lege* a rigidi vincoli che ne impediscono, nella quasi generalità dei casi, l'incremento.

Sul problema della mobilità, infine, il tenore marcatamente ‘aziendalista’ dell'art. 30 del d.lgs. 165/2001 (scaturito dalle modifiche introdotte con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n.114) viene ora attenuato dalla previsione che i contratti collettivi nazionali possano “integrare” (il che, evidentemente, non è sinonimo di modificare) quanto già stabilito dalla legge in materia di passaggio diretto su base volontaria e di trasferimento obbligatorio per esigenze d'ufficio. Mette conto ricordare che il comma 1 dell'art. 30 del d.lgs. 165, non toccato da modifiche, rimette all'autonomia delle amministrazioni la gestione della mobilità volontaria in entrata a seguito delle domande di trasferimento presentate da dipendenti in servizio presso altri enti, previa pubblicazione di appositi bandi nei quali siano fissati i requisiti e le competenze professionali richieste; mentre il comma 2 dello stesso art. 30 (anch'esso rimasto integro) fissa i criteri con i quali le amministrazioni possono disporre, in via autoritativa, il trasferimento obbligatorio dei dipendenti in proprie sedi, o in sedi di altre amministrazioni, collocate nel territorio dello stesso comune o, comunque, a distanza non superiore a 50 Km dalla sede cui sono adibiti.



Ritornando all'esame della nuova formulazione del comma 1 dell'art. 40, corre l'obbligo di soffermarsi brevemente sulle materie tassativamente escluse dal perimetro della contrattazione. Qui la maggiore criticità risiede – in riscontro ai contenuti dell'accordo del 30 novembre – nel riferimento alle “prerogative dirigenziali” come definite nell'art. 5 del d.lgs. 165, a sua volta oggetto di modifica. E la modifica, in questo caso, non è di poco conto, poiché riguarda il contenuto del comma 2, che definisce gli ambiti entro i quali i dirigenti delle pubbliche amministrazioni esercitano il “potere di organizzazione” degli uffici “in via esclusiva” e “con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”: passaggio cruciale del complesso rapporto che intercorre fra autonomia gestionale del datore di lavoro pubblico e livello della partecipazione sindacale. Anche in questo caso, è utile riportare il testo della norma citata, in modo tale da evidenziarne le novità:

2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2 , comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro *nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici*, sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, *fatte salve la sola informazione ai sindacati* [per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici] ovvero [limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto] *le ulteriori forme di partecipazione*, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9. [Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.]

In sostanza, la nuova formulazione del secondo comma dell'art. 5 mantiene saldamente nelle mani esclusive degli "organi preposti alla gestione" l'organizzazione del lavoro degli uffici, limitandosi a predisporre il terreno per un ampliamento delle forme partecipative (da definire nei futuri contratti collettivi nazionali di lavoro) diverse dalla contrattazione, ancorché esse non siano più limitate alle "misure riguardanti i rapporti di lavoro". Spezzate dunque le catene a muro della legge, la contrattazione collettiva può ricominciare a muovere qualche passo, ma sempre rimanendo nel perimetro di manovra definito dall'art. 40, c. 1, che, di fatto, mantiene viva la riserva assoluta della legge su alcune materie e ne riafferma la sostanziale prevalenza gerarchica per altre. Da segnalare, infine, altre due piccole (ma non trascurabili) innovazioni che il decreto delegato propone nel testo dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. 165: la prima riguarda l'estensione della facoltà derogatoria dell'iniziativa negoziale all'intero *corpus* delle "disposizioni di legge, regolamento e statuto" esistenti: il che implica la possibilità di ridiscutere parti importanti delle molte riforme che hanno interessato i vari settori della pubblica amministrazione contrattualizzata negli ultimi anni; la seconda chiarisce che, in ogni caso, la facoltà derogatoria è riservata al livello nazionale della contrattazione, con ciò escludendo implicitamente qualunque ipotesi di estensione al pubblico impiego di quella logica della 'proximità' a suo tempo introdotta dall'art. 8 del decreto-legge 138/2011 e, con differente modulazione e finalità, riaffermata nell'art. 51 del d.lgs. 81/2015.

Ma il vero banco di prova per misurare l'entità del riequilibrio tra le fonti che disciplinano il rapporto di lavoro pubblico è forse rappresentato dalla veste normativa scelta dal governo per tradurre giuridicamente il punto c) del primo capitolo ("Relazioni industriali") dell'accordo del 30 novembre. In questo delicato passaggio, infatti, il governo si era impegnato a riformare l'art. 40, comma 3-ter, del decreto legislativo 165/2001, riguardante la facoltà per le amministrazioni di sottoscrivere atti unilaterali in caso di mancato accordo con le organizzazioni sindacali per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo: una clausola sin qui applicata in modo non invasivo da parte dei titolari del potere di negoziazione di parte pubblica, ma potenzialmente foriera di una condizione di cedevolezza della prassi negoziale, rispetto al potere autoritativo della parte



datoriale, anche nelle materie che la legge le attribuisce come prerogativa diretta. Il testo riformulato dal decreto delegato si presenta come una soluzione mediana tra la versione originaria e quella adombrata nell'accordo 'politico' del 30 novembre. Quest'ultimo, infatti, prevedeva che fossero i contratti collettivi a definire sia la durata massima delle situazioni di "stallo" nelle trattative (laddove l'espressione 'stallo' sembra voler porre in risalto una specifica fase della trattativa), superata la quale si venga determinare un pregiudizio economico dell'azione amministrativa; sia la durata massima della vigenza dell'atto unilaterale adottato dall'amministrazione, il cui carattere di transitorietà, in effetti, era già esplicito nella norma originaria, ma senza che ne fossero stati delimitati i confini. Il nuovo testo del comma 3-ter scaturito dall'esercizio della delega governativa trasfigura lo spirito dell'intesa pre-referendaria, prevedendo che la sottoscrizione "provvisoria" di un atto unilaterale da parte dell'amministrazione sia prodromica alla prosecuzione (obbligatoria e *sine die*, a quanto pare di comprendere, anche se nel testo approvato non manca un riferimento alla celerità) delle trattative con le parti sindacali, sino al raggiungimento di un accordo. Viceversa, alla contrattazione collettiva viene rimessa la facoltà di individuare un termine minimo di durata (superando quindi la possibile distinzione, più o meno implicita nell'accordo di novembre, tra fase attiva e fase di "stallo") delle sessioni negoziali in sede decentrata, decorso il quale l'amministrazione può procedere all'adozione di un atto unilaterale "sulle materie oggetto del mancato accordo", restando tuttavia obbligata a continuare la trattativa sino alla definizione di un'intesa, ancorché senza scadenze definite. In questo caso, dunque, lo spazio di manovra recuperato dalla contrattazione collettiva non appare sufficiente a ristabilire una condizione di effettiva parità giuridica fra gli attori della negoziazione decentrata, come in istanza dell'accordo di novembre, anche in conseguenza della curiosa traslazione effettuata dalla norma delegata nel comma 3-ter, rispetto all'apposizione di un limite temporale per l'esercizio delle condizionalità ivi previste. ■

---

## Note

[1] Alla data di redazione del presente articolo, il decreto legislativo recante "Modifiche e integrazioni al Testo unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), j), g), 11), l), 111), 71), o), q), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", non risulta ancora definitivamente approvato in seconda lettura dal Consiglio dei Ministri. Per il momento, quindi, si farà riferimento al testo trasmesso ai Presidenti di Camera e Senato il 28 febbraio, riservandoci, nel prossimo numero, di

richiamare, qualora necessario, le eventuali modifiche che il governo avrà ritenuto di apportare al decreto, prima della sua pubblicazione in G.U., in esito alle osservazioni ricevute durante l'iter di esame.

[2] Si rimanda all'approfondimento dedicato ai contenuti di tale accordo in Lavoro@confronto n. 18.

[3] In tal senso, il d.lgs. 150/2009 aveva introdotto due correzioni importanti nel testo dell'art. 2 del d.lgs. 165/2001: la prima inseriva nel comma 2 la previsione che "eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge"; la seconda (definita con l'aggiunta di un comma 3-bis) sanciva la supremazia della fonte legislativa su quella negoziale per effetto dell'automatica applicazione degli articoli 1339 e 1419-secondo comma del codice civile "in caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva".

[4] Accordo 30 novembre 2016, parte I: "Relazioni sindacali".

[5] Rispetto al testo precedente, scompare da questo elenco la materia relativa alle "progressioni economiche", che dovrebbe pertanto ritornare nella piena disponibilità negoziale.

[6] Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 165/2001, l'individuazione di tali materie (per le quali sono previste forme di partecipazione diverse dalla contrattazione, quali, ad esempio, l'informazione preventiva, l'informazione successiva, la consultazione, la creazione di organismi paritetici, temporanei o permanenti, per l'analisi congiunta di determinate problematiche, ecc.) è rimessa ai contratti collettivi nazionali.

[7] Le modifiche introdotte con la riforma del 2009 in materia di sanzioni disciplinari hanno, di fatto, avvocato alla previsione legislativa la pressoché totale definizione delle tipologie di infrazioni che danno luogo alla sanzione del licenziamento disciplinare.

[8] Nella precedente versione, le infrazioni punibili con sanzione superiore al rimprovero verbale e fino alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni, rientravano sotto la diretta responsabilità procedimentale del dirigente responsabile della struttura. Solo nel caso che la sanzione da irrogare fosse più grave, la competenza passava all'Ufficio per i procedimenti disciplinari.

[9] Si tratta, com'è noto, del passaggio che prevedeva la suddivisione del personale in tre distinte fasce di *performance*, in ciascuna delle quali ricomprendere una percentuale fissa di dipendenti ed a ciascuna delle quali assegnare una percentuale fissa di risorse (in entrambi i casi fissate per legge, ma modificabili in contrattazione collettiva entro limiti definiti), in modo tale che il personale collocato nella fascia inferiore (un quarto del personale in servizio presso ciascun ufficio) non percepisse alcun trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale. Al riguardo, la lettera a) della "Parte normativa" dell'accordo 30 novembre 2016 aveva stabilito: "Le parti si impegnano ad individuare nuovi sistemi di valutazione che garantiscano una adeguata valorizzazione delle professionalità e



e delle competenze e che misurino e valorizzino i differenti apporti individuali all'organizzazione. I contratti collettivi, nei limiti delle relative previsioni normative, disciplineranno criteri e modalità".

[10] Può essere utile, al riguardo, ricordare quali fossero le deleghe previste nella norma richiamata: "r) semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità; razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti; riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione."

---

[\*] Ex dipendente del Ministero del Lavoro, attualmente presta servizio presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. In passato ha collaborato alla realizzazione, per la UIL Pubblica Amministrazione, della collana di volumi su "Lavoro e contratti nel pubblico impiego". Dal 1996 al 2009 è stato responsabile del periodico di informazione e cultura sindacale "Il Corriere del Lavoro".

# Una data da non dimenticare

di Claudio Palmisciano

20 maggio 1999, ore 8,30, il professor Massimo D'Antona, 51 anni, esce dalla sua abitazione di un palazzo di via Salaria a Roma e si dirige a piedi verso il suo studio di via Bergamo, dove ogni giorno lavora e realizza le consulenze per il Ministero del Lavoro. D'Antona cammina a passo normale, con la sua borsa in pelle marrone scuro nella mano destra. Riesce a percorrere solo poche decine di metri. Due giovani lo sorprendono alle spalle. L'agguato dura sessanta secondi. Un minuto per uccidere il Consulente del Ministro del lavoro con sei colpi di una pistola calibro 38. Un omicidio politico nel centro di Roma.



Nella costernazione generale, Massimo D'Antona lascia la moglie Olga e la figlia Valentina. Massimo D'Antona viene ucciso dalle brigate rosse perché individuato come la mente pensante del "Patto per l'occupazione e lo sviluppo", firmato fra Governo e parti sociali alla fine del 1998; un patto che il giurista aveva pensato per il Governo guidato da Massimo D'Alema e per il ministro del Lavoro Antonio Bassolino.



Quella mattina eravamo proprio presso la sede del Ministero del lavoro, in Via Flavia, per la prosecuzione di una trattativa che riguardava il contratto integrativo dei dipendenti di quel Ministero; io guidavo la delegazione della Cisl e insieme ai colleghi Roberto Giordano della Cgil e Fabrizio Di Lalla della Uil, mentre il frastuono degli elicotteri della polizia aumentava di intensità di minuto in minuto, rimanemmo impietriti quando proprio sul cellulare di Roberto arrivò la notizia del barbaro omicidio e attoniti, a maggior ragione, perché sapevamo tutti che Massimo D'Antona, in quel periodo, stava lavorando con i tecnici del Ministero e delle Organizzazioni sindacali confederali per la concreta attuazione del patto firmato solo qualche mese prima. Una grave perdita per la famiglia, una grave perdita per il mondo del lavoro.

Rileggendo la sua storia professionale, i diversi libri pubblicati, il gran numero di interventi divulgati su riviste specializzate, gli importanti documenti scritti a sostegno della azione del Governo, si resta veramente sbalorditi per la rilevanza qualitativa e quantitativa degli studi messi a disposizione della politica, del sindacato, degli studiosi e del Paese tutto.



Su Massimo D'Antona e sulle sue opere sono state scritte tante cose. Noi, in questa occasione, vogliamo ricordare che nel patto del 1998, quello che poi avrebbe purtroppo provocato la sua condanna a morte, Massimo D'Antona aveva scritto chiaramente, per conto del Governo, delle regole fondamentali precise per quanto riguarda il metodo e la politica della concertazione; un metodo ed una scelta politica cui lui puntava molto, perché pensava, era convinto, che le forze sociali, datoriali e dei lavoratori, dovessero impegnarsi direttamente nell'assunzione di responsabilità piene nella scrittura delle regole di governo del mondo del lavoro.

Negli ultimi anni, sulla concertazione ha prevalso un atteggiamento quasi di sufficienza e di rifiuto mentre invece noi della Fondazione siamo ancora convinti che le decisioni importanti che riguardano il lavoro, la sanità, la scuola, il welfare dovrebbero essere affrontate con maggiore condivisione con coloro che quel mondo lo conoscono e lo vivono ogni giorno; coloro che rappresentano, da una parte, le imprese e, dall'altra, tanti e tanti milioni di lavoratrici, lavoratori, pensionate e pensionati di questo nostro Paese. Il prossimo rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro del pubblico impiego potrebbe rappresentare un vero punto di svolta nel metodo e nella politica del Governo soprattutto nella direzione del pieno coinvolgimento delle parti sociali rispetto alla importanza delle decisioni da assumere.

Vale la pena crederci ... ■



I rilievi della scientifica dopo l'omicidio

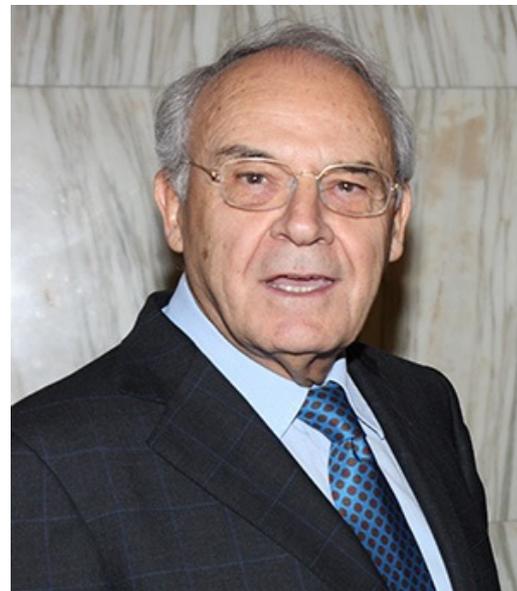
# Burocrazia al servizio della nazione o dei politici?

Civil servant e politics servant  
di Pietro Napoleoni [\*]

Il Presidente Ciampi, nel dicembre 2004, nel suo intervento alla cerimonia per lo scambio di auguri con le Magistrature della Repubblica ha avvertito la esigenza di richiamare la norma imperativa contenuta nell'articolo 98 della nostra Costituzione che fa obbligo ai pubblici dipendenti di essere "al servizio esclusivo della Nazione".

Una norma che, da un lato, esclude che vengano perseguiti interessi che non siano quelli pubblici, indicati con legge dal Parlamento, dall'altro, impone ai pubblici dipendenti di tenere conto delle esigenze della collettività.

Il monito del Presidente Ciampi richiama la necessità che gli apparati di governo riservino la massima attenzione al precetto dell'articolo 97 della Costituzione a norma del quale la pubblica amministrazione ha il dovere di rispettare il principio di imparzialità. Un principio, quello dell'imparzialità, che comporta la distinzione tra politica e amministrazione, distinzione che richiede a sua volta che gli organi di governo esercitino le funzioni loro proprie di indirizzo e controllo, lasciando, come è doveroso, la gestione ai dirigenti amministrativi. Tutti fattori che, se non perseguiti, possono ostacolare l'efficienza dell'amministrazione introducendo elementi di demotivazione dei pubblici dipendenti.



Un percorso, quello delineato dal Presidente Ciampi, che partendo dal contesto organizzativo, che deve avere in sé i presupposti che riducano od ostacolino comportamenti non etici, permetta alla componente professionale, costituita dai funzionari e dai dirigenti, di operare scelte etiche, cioè scelte orientate alla tutela esclusiva dell'interesse pubblico. Un percorso che include la formazione etica del pubblico dipendente senza la quale tutto diventa formalismo burocratico.

E sono proprio i valori etici che, inseriti in un adeguato contesto organizzativo, distinguono il *civil servant* di cultura anglosassone dal dipendente pubblico di matrice nostrana.

Per tutto altro verso, dissertando del rapporto tra politica e pubblica amministrazione, Salvatore Costantino, nel lavoro "Lecture e riletture sulla Sicilia e sul meridione" afferma che nell'Italia post unitaria alcune ristrette *élite* intellettuali dettero buona prova di sé, ma la burocrazia, i corpi tecnici dello Stato, delle forze armate, ovvero la "classe generale", non ebbero il coraggio e l'autonomia di presentarsi come neutrali e autorevoli *civil servant* legittimati dal merito.

La burocrazia preferì "mettersi a disposizione" dei politici e al servizio di questi. Non della politica, nel senso nobile, ma delle meno nobili *élite* politiche che corrompono e piegano a sé l'azione amministrativa della burocrazia delegittimandola e rendendola poco efficiente, proprio perché ne connette la ragion d'essere non al merito ma al favore politico.

Una rappresentazione che delinea una figura di pubblico dipendente lontana dal *civil servant* ma che caratterizza il *politics servant*, cioè il funzionario pubblico che riduce la sua funzione al servizio e all'interesse dell'autorità politica di turno, quale che sia.

Una visione della funzione pubblica lontana dal quadro costituzionale, richiamato dal Presidente Ciampi, ma che "*ictu oculi*" si rinviene osservando il disordinato e contraddittorio assetto urbanistico di molte delle nostre città dove neppure un conclamato rischio idrogeologico costituisce ostacolo per la realizzazione di uno stadio e del connesso *business park*.

Una visione nella quale, di diritto si iscrive la vicenda, nota a chi scrive, di un dirigente di un ente locale di grandi dimensioni del centro-sud, un dipendente come tanti, che circa dieci anni fa, dopo avere lavorato per oltre quaranta anni, quarantatre per l'esattezza, alle dipendenze dell'Ente, viene collocato a riposo. Uno dei collocamenti a riposo d'ufficio, al raggiungimento dei 40 anni di anzianità contributiva, previsti dall'articolo 72, comma 11, del D.L. n. 112 del 2008, il quale espressamente prevede che in caso di compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente, le pubbliche amministrazioni possono risolvere il rapporto di lavoro con un preavviso di sei mesi. Nello specifico, il Nostro dirigente dopo avere ricevuto il preavviso non ha aspettato neppure che questo venisse a scadenza. Nel corso del periodo ha risolto il rapporto di lavoro con l'Amministrazione.

Una volta libero dagli impegni di lavoro, il Nostro ormai ex lavoratore dipendente, ha preso a dedicarsi a tutte quelle attività che per tanti anni ha dovuto sacrificare per fare fronte alle responsabilità ed agli impegni che il suo ruolo comportava. Ha così preso a viaggiare, ha ripreso a coltivare i suoi studi i suoi interessi, si è dedicato ad altro, al punto che, del suo vecchio Ente datore di lavoro, nel quale aveva pur lavorato per oltre 40 anni non rimaneva che uno sbiadito ricordo.

Senonché, sul finire dell'estate del 2016, il Nostro ormai attempato pensionato "ricevette una lettera", una lettera da parte del suo ex Ente locale, per il quale aveva lavorato per tanti anni.

Difficile da credere, ma la lettera che il Nostro ex dirigente ha ricevuto sul finire dell'estate 2016 conteneva una contestazione con il relativo avvio di procedimento disciplinare a suo carico poiché, nell'aprile del 2005, undici anni e mezzo prima, nel corso dello svolgimento di un breve incarico dirigenziale *ad interim*, aveva prorogato, non avendo peraltro altra scelta, l'affidamento di servizi essenziali afferenti la competenza del suo Ufficio, violando, secondo la contestazione, principi di efficacia, imparzialità, trasparenza, economicità, buon andamento dell'attività amministrativa e addirittura carenza di un'adeguata programmazione. Chissà come avrebbe potuto programmare l'attività di un Ufficio di cui ha avuto la dirigenza *ad interim* solo per qualche mese!

Va aggiunto che il Nostro nel prorogare l'affidamento di quei servizi ha contestualmente informato le autorità politiche e le autorità amministrative dell'Ente a lui sovraordinate rappresentando peraltro la situazione dell'Ufficio proprio in merito alle procedure relative a quegli affidamenti.

Passato il primo momento di incredulità il Nostro pensionato ha replicato alla sua ex amministrazione spiegando che da circa dieci anni è in pensione, che il contratto collettivo di lavoro si applica ai lavoratori dipendenti e non agli ex dipendenti, che l'articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n.2, prevede in cinque anni il periodo di prescrizione per gli eventuali danni all'amministrazione, e che, da ultimo, il termine dei venti giorni previsto per la contestazione dell'addebito erano abbondantemente scaduti considerato che i vertici amministrativi dell'Ente, fin dall'aprile 2005, erano a conoscenza dei fatti oggetto della contestazione stessa. Pensava l'ex dipendente di avere così chiuso la vicenda, e invece no.

Dopo un paio di mesi riceve un'altra lettera dall'Ente locale contenente una determinazione dirigenziale, di ben dieci pagine, nella quale, si dà atto delle spiegazioni fornite, e si afferma che l'articolo 55 bis, comma 9, del Decreto legislativo n. 165/2001 prevede che l'azione disciplinare ha corso anche in caso di dimissioni del dipendente e che si ravvisano elementi di responsabilità disciplinare del dipendente.

L'Amministrazione, nel suo provvedimento, prosegue con una lunga elencazione di principi e norme violate. Al termine del lungo e prolisso provvedimento, la stessa Amministrazione conclude affermando la responsabilità disciplinare del dipendente per la proroga dell'affidamento di servizi essenziali, aggiungendo tuttavia che per la fattispecie contestata non è prevista la sanzione del licenziamento per cui non si applica l'articolo 55 bis, comma 9, del Decreto legislativo n. 165/2001, conseguentemente il procedimento viene archiviato.

Proprio così: alla pagina 3 del provvedimento si dice che l'articolo 55 bis, comma 9, si applica, per cui si procede con l'azione disciplinare, e alla pagina 10 dello stesso provvedimento si dice che l'articolo 55 bis, comma 9, non si applica, per cui non si procede con l'azione disciplinare.

Per completare questo racconto dell'assurdo appare opportuno chiosare che l'articolo 55 bis, comma 9, non prevede affatto che si debbano o si possano avviare procedimenti disciplinari per fatti che si perdono nella notte dei tempi a carico persino di defunti o, andando a ritroso nel tempo, anche a carico di Romolo quale responsabile dell'atto di fondazione della città di Roma. Soprattutto non prevede alcuna deroga alla disciplina dei procedimenti disciplinari e, soprattutto, ai tempi di contestazione dell'addebito.

L'articolo 55 bis, comma 9, intende semplicemente evitare che il lavoratore, che sia incorso in una violazione disciplinare per la quale *per tabulas* è prevista la sanzione del licenziamento, possa, rassegnando le dimissioni, evitare gli effetti giuridici di una condotta alla quale la legge e la contrattazione collettiva connettono l'ipotesi del licenziamento. Nella sostanza la norma si preoccupa di evitare che un dipendente che si sia macchiato di una violazione disciplinare per la quale sia previsto il licenziamento, possa, ad esempio, con l'espedito delle dimissioni, chiedere poi di partecipare ad un pubblico concorso nella pubblica amministrazione o addirittura chiedere la riammissione in servizio.

La vicenda di questo pensionato, ex dirigente di ente locale, che viene brutalmente incolpato di una mancanza disciplinare che avrebbe commesso oltre undici anni prima, nel tempo in cui era un dipendente, suscita non poche perplessità in ordine al contesto organizzativo e al contesto professionale nel quale è maturata.

Intanto, sul piano organizzativo occorre evidenziare che la vicenda si colloca nel contesto di un mutamento del quadro politico di governo della città. Un nuovo quadro politico che nelle intenzioni vuole segnare la discontinuità con i passati governi della città e avviare un percorso virtuoso e trasparente. Una fase nella quale la burocrazia, istituzionalmente chiamata a garantire l'imparzialità, spesso preferisce "mettersi a disposizione" del nuovo corso assecondandone le pulsioni, anche quelle meno nobili.

Sul piano più strettamente professionale non può non rilevarsi la figura di quel funzionario, dirigente, che di fatto all'evidente fine di assecondare il nuovo corso sottrae all'Amministrazione alcune ore del suo debito di lavoro per avviare un procedimento disciplinare e adottare poi un contraddittorio atto di archiviazione, di dieci pagine, pur in assenza dei presupposti giuridici per il suo avvio. Nella



sostanza, è stato avviato un procedimento che non doveva essere avviato. Una sorta di irreale costruzione per pervenire ad una altrettanto irreale archiviazione.

Una vicenda che in una situazione di normalità avrebbe trovato soluzione già nella fase istruttoria, e comunque il malcapitato ex dipendente nella sua memoria difensiva aveva fornito all'Amministrazione tutti gli elementi conoscitivi idonei a scongiurare la costruzione di quell'irreale procedimento.

Ipotizzare l'errore nel caso di specie appare poco convincente sol che si consideri la quantità di inchiostro spesa per elaborare un così improbabile avvio di procedimento seguito da un complesso quanto contraddittorio atto di archiviazione.

Decisamente Più convincente appare un'altra ipotesi, che più verosimilmente può spiegare questo grosso castello di sabbia prima costruito e poi fatto crollare su se stesso. Ed è l'ipotesi che si connette proprio al rapporto di prossimità tra la politica e la burocrazia che, negli enti locali è particolarmente intenso, al punto che anche la parte più competente della burocrazia, e quindi più autonoma, finisce, a volte anche per una sorta di condizionamento ambientale, con il mettersi a disposizione dei politici iscrivendosi di fatto nella categoria dei *politics servant*.

In modo particolare il "mettersi a disposizione" si accentua al cambio del governo cittadino. E tanto più il cambio è radicale quanto più è forte la propensione ad aderire al nuovo corso. Una professione di fedeltà. E se il nuovo corso si avvia ostentatamente all'insegna di una dirimente discontinuità, vincoli giuridici e buone prassi amministrative si affievoliscono per chi, funzionari e dirigenti, pur di assecondare e contribuire ad esaltare il nuovo corso non esita a ricercare nel passato, anche quello remoto, atti che opportunamente decontestualizzati possano costituire lo spunto per avviare un processo alle pregresse gestioni. Una pratica che richiama l'antico rito dell'offerta dello scalpo del vinto per propiziarsi il favore delle divinità, ma che allontana il pubblico funzionario dalla figura neutrale e autorevole, legittimato dal merito, quale è delineato e auspicato nel messaggio del Presidente Ciampi nel dicembre 2004. ■



## Note



Nazione.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità. Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

### COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Art. 97.

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Art. 98.

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della



Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla L. 6/8/08 n. 133)

"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria"

Art. 72

*Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo*

...

11. Nel caso di compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 possono risolvere, fermo restando quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenze dei trattamenti pensionistici, il rapporto lavoro con un preavviso di sei mesi. *Con appositi*

*decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri dell'interno, della difesa e degli affari esteri, sono definiti gli specifici criteri e le modalità applicative dei principi della disposizione di cui al presente comma relativamente al personale dei comparti sicurezza, difesa ed esteri, tenendo conto delle rispettive peculiarità ordinamentali.* Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano a magistrati e professori universitari.

#### LEGGE 14 gennaio 1994, n. 20

Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.  
(GU Serie Generale n.10 del 14-1-1994)

Art. 1.

Azione di responsabilità

1. La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale. Essa si estende agli eredi nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.

2. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.

#### DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165

"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"

Art. 55-bis. Forme e termini del procedimento disciplinare

...

9. In caso di dimissioni del dipendente, se per l'infrazione commessa è prevista la sanzione del licenziamento o se comunque è stata disposta la sospensione cautelare dal servizio, il procedimento disciplinare ha egualmente corso secondo le disposizioni del presente articolo e le determinazioni conclusive sono assunte ai fini degli effetti giuridici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro.



[\*] Dopo la Scuola di specializzazione di diritto sindacale, del lavoro e della previdenza sociale presso l'Università La Sapienza di Roma, ha avuto diverse esperienze lavorative: ispettore del lavoro, funzionario dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro, del Dipartimento della Funzione pubblica, dirigente del settore legislativo della Regione Campania e successivamente responsabile delle Relazioni sindacali del Comune di Roma. Attualmente svolge attività di consulente del lavoro. È autore dei saggi "La busta paga, come si legge come si controlla", ed. Ediesse, 1983; "Guida alla lettura e al controllo della busta paga", Ediesse, 1984. Ha inoltre pubblicato numerosi articoli in materia di organizzazione amministrativa del lavoro in riviste e periodici specializzati.

# Un robot per amico

di Stefano Olivieri Pennesi [\*]

La crisi economica vissuta globalmente, in questo ultimo decennio, ha portato alla ribalta nel nostro e negli altri paesi, soprattutto quelli maggiormente industrializzati, il tema ormai ineludibile di quanto la forza di lavoro “umana” sia determinante ai fini della produzione economica di beni e servizi.

Per dirla con maggior chiarezza in una economia proiettata nel futuro, con la cosiddetta “industria 4.0”, ma aggiungo anche per l'economia basata sul terziario avanzato, sull'agricoltura di eccellenza, sulla green economy, sulla produzione di energie rinnovabili, sui servizi alla persona come anche nel welfare diffuso e globale; il nostro rapporto con i robot, l'automazione, la digitalizzazione, la tecnologia in genere, dovrà essere necessariamente sempre più spinto e cogente.

Nell'ultimo WEF - world economic forum 2017, tenutosi come di consueto a Davos, è stata illustrata la ricerca condotta da Manpower Group, dal titolo illuminante: “Skills Revolutions”. Indagine svolta su 18.000 datori di lavoro di 43 diversi paesi nel mondo, con l'intento di affrontare il tema di come impatta la digitalizzazione sull'occupazione e soprattutto del bisogno di sviluppare nuove competenze da parte dei lavoratori. Con una sola percentuale forse inattesa viene evidenziato che l'83% dei manager/imprenditori ritiene che l'automazione per così dire spinta nelle fabbriche ovvero siti di produzione di vario genere, farà innalzare i posti di lavoro, facendo però i conti con il bisogno assoluto di “investire in competenze”.



A livello mondiale, è risultato dalla ricerca che il 90% dei datori di lavoro ritiene in prospettiva medio tempore, che le proprie aziende subiranno un concreto impatto dalla menzionata 4° rivoluzione industriale e che certamente, tale fattore, influenzerà la conformazione delle competenze dei lavoratori verso una crescente digitalizzazione, come pure, però, creatività e agilità professionale, garantita da costante aggiornamento ed innalzamento culturale complessivo.

Ovviamente, l'aspetto formativo implica, da parte delle aziende stesse, il compito non secondario, di accompagnare, ma direi anche favorire, i propri dipendenti/collaboratori, in un percorso di aggiornamento e innalzamento del personale bagaglio di competenze in proiezione futura. Evidentemente, la formazione intesa fino ad oggi come strumento contingente, limitato, minimale, ipersettoriale, non può ritenersi più sufficiente né idonea. Come pura la ormai stratificata e polverosa “Responsabilità sociale dell'impresa”, anche in campo formativo, di welfare, ecc. deve sapersi riattualizzare e ammodernare per i crescenti innovativi bisogni della moderna impresa e dei suoi interpreti.



Per tornare brevemente alla recente ricerca di Manpower, le aspettative dei vari paesi, circa la capacità di creare nuovi posti di lavoro, in virtù delle nuove metodiche e tecnologie digitali di produzione, varia fortemente; ci sono paesi come il nostro dove i manager scommettono in una crescita di posti superiore al 30% (stante però una economia in forte ripresa e crescita) altri paesi, come gli Stati Uniti o il Sud Africa, che vedono possibile una crescita superiore al 10% e fino al 20%; paesi come UK, Spagna o Giappone, una crescita inferiore al 10%; e paesi come Germania, Francia o Svezia che vedono un impatto nullo o leggermente negativo.

Come vedremo la previsione su crescita o decrescita dei posti di lavoro con l'avvento della 4° rivoluzione industriale risulta, quanto meno, fortemente differenziata e articolata. L'unico aspetto sostanzialmente condiviso appare essere la necessaria e ineluttabile contrazione dei tempi di lavoro (cosa da un certo punto di vista positiva anche per il miglioramento della qualità della vita). Come anche chi a beneficiare degli effetti positivi della digitalizzazione del lavoro, è facile prevedere, siano le professioni legate alla Information Technology IT, come le risorse umane, quelle inerenti ad attività scientifiche e di ricerca, quelle ad alto contenuto culturale.

Nostro malgrado, però, l'Italia pur avendo avviato un percorso di ammodernamento generale, risulta ancora essere molto distante, in particolare in alcune estese zone del mezzogiorno, con un rilevante "gap digitale" rispetto ad altri Paesi Europei, ma non solo. Siamo indietro per competenze ITC, autostrade informatiche, infrastrutture tecnologiche come 5G, velocità rete dati, copertura e diffusione internet, utilizzazione del web, sviluppo nuove tecniche di informatizzazione e digitalizzazione, ecc.

## Robot.... e poi?

La domanda che sempre più aleggia nella nostra società, con risvolti economici, politici, sociali, culturali, antropologici, è di questo tipo: i robot, nel prossimo immediato o anche medio futuro, ci ruberanno il lavoro? e se sì in quale misura e con quali conseguenze per il nostro vivere quotidiano?

È facile immaginare che i prossimi anni saranno scanditi da una presenza sempre più estesa dell'uso e delle applicazioni della tecnologia, dei robot, della robotica in genere. Già osserviamo l'aumento di sperimentazione ed applicazioni di robot anche in forma di umanoidi, grazie a fiere espositive, eventi universitari, laboratori di ricerca avanzata.

Citando il volume "umani e umanoidi" di due studiosi dell'Istituto italiano di tecnologia di Genova, Cingolani e Metta, stiamo evidentemente assistendo ad una rivoluzione che probabilmente ci porterà a rapportarci costantemente, ogni giorno, con la presenza dei robot. Per il disbrigo di faccende domestiche, per la sorveglianza delle nostre abitazioni, per assistere gli anziani, per accompagnare i figli a scuola, tanto per parlare di servizi alla persona.

È già presente in Giappone un hotel gestito con robot umanoidi. Così come negli Stati Uniti nello stato del Nevada, la Daimler ha iniziato una sperimentazione di un camion operante in assenza di autista. Ma anche Google sta sperimentando auto senza guidatore, la Google Car, ossia una self-driving car, in particolare con applicazioni ad esempio per il servizio taxi. Tornando al Giappone un robot chiamato Pepper, pensato dai laboratori della Aldebaran Robotics, ha avuto le prime sperimentazioni e applicazioni quale commesso di negozi. Anche lo stesso prototipo di nave portacontainer, completamente automatizzato, ideato dalla Rolls Royce, rappresenta un esempio in tal senso.

Il grande dibattito che si sta aprendo in tema di impiego dei robot, il largo uso in ambiti e in quantità tali da pregiudicare sempre più la necessità di "lavoro umano", evidentemente tocca corde sensibili della nostra società e del nostro futuro, in particolare il mondo del lavoro.

Una domanda naturale che dobbiamo porci è legata alla possibilità che la crescente tecnologia, ed in particolare la robotica, rappresenta una reale minaccia non soltanto per le tipologie di lavoro manuali, ma oggi anche per lavori svolti dai cosiddetti colletti bianchi, non certo quindi i soli operai.

Le prime avvisaglie si possono scorgere nelle professioni di: insegnanti, giornalisti, impiegati nel settore dei servizi, assistenti alla persona, autisti, receptionist, ecc. quindi tecnologia non più solamente applicata per aumentare margini di produttività, ma pensata in sostituzione di lavoro umano, nei più diversi settori: agricoltura, industria, settore alberghiero, sicurezza pubblica, P.A., solo per citarne alcuni.

Da nuovi studi nel nostro paese, in particolare quelli fatti dall'Istituto di Biorobotica della Scuola superiore S. Anna di Pisa, emergerebbe il fatto che verosimilmente, in futuro, la robotica più che sostituire il lavoro umano, agevolerà le produzioni per mezzo di un massivo impiego, soprattutto per le attività lavorative maggiormente pesanti e ripetitive, non dimenticando che i robot devono rimanere uno strumento nelle mani dell'uomo, che certamente causerà modifiche al mercato del lavoro ridisegnandolo completamente nei prossimi 10-20 anni.

## Futuro + Robot - Lavoro... forse!

L'evoluzione tecnologica, è acclarato, sta producendo cambiamenti radicali nel mondo del lavoro aumentando da un lato la capacità produttiva, ma dall'altro riducendo il bisogno di forza lavoro umana. Per portare un esempio concreto la Foxconn, società statunitense tra le maggiori aziende manifatturiere, del settore elettronica, realizzatrice per conto di marchi quali: Apple, Nokia, Sony, Amazon, Nintendo, ecc. negli ultimi anni ha inserito in produzione migliaia di robots, che stanno progressivamente sostituendo lavoratori in carne ed ossa, prevedendo la possibilità di sostituire, nei prossimi tre anni, il 30% della propria manodopera, con una utilizzazione nei più svariati settori e aree operative di tale società elettronica.



Introducendo l'argomento della utilizzazione crescente della intelligenza artificiale, considerando l'effettivo aumento della capacità elaborativa abbinata alla maggiore disponibilità di dati, risulta agevole immaginare cosa accadrà in futuro rispetto al progressivo avvicinamento del modo di pensare dei robot e delle macchine, rispetto all'umano.

In tutto ciò si pongono ovviamente una serie di questioni di ordine etico, morale, antropologico, tutte legate alla possibilità, ma anche timore, che un giorno, prossimo, si dovrà convivere con macchine robotiche capaci di apprendere da sole, imparando appunto dall'esperienza.

Già oggi gli sforzi dell'industria robotica, di tutto il mondo, sono rivolti alla realizzazione di macchine "sempre più indipendenti" e sempre più intelligenti. È ovvio quindi comprendere come automazione e robotica risultino essere le questioni tra le più pressanti della nostra società contemporanea.

Quello che palesemente ingenera maggiore preoccupazione è il fatto che il robot, in senso lato, sia ormai sulla strada di sostituirci nei lavori e nelle attività prettamente umane. Se guardiamo però al recente passato della storia umana ad esempio l'agricoltura era di fatto la maggiore attività lavorativa, completamente affidata alle cure lavorative dell'uomo, e oggi non è più così almeno in gran parte; come pure l'industria manifatturiera, da fine 800 fino agli anni successivi alla seconda guerra mondiale, era sostanzialmente gestita con forza lavoro umana, oggi sta progressivamente evolvendo grazie alle nuove tecnologie e al minor apporto di lavoro umano.

Una opportuna ulteriore analisi del tema che stiamo affrontando, ci accompagna nella riflessione circa la proposta "dirompente" avanzata da chi ha fatto della tecnologia, della modernità dell'innovazione, una icona per la propria e altrui esistenza.

Mi riferisco a tale Bill Gates fondatore e ideatore della statunitense Microsoft, oggi particolarmente impegnato in ambito filantropico, pur restando un esempio e un punto di riferimento anche per i promulgatori ed attori delle più avanzate imprese operanti nella new economy, e per l'industria 4.0.

Ebene Gates ha immaginato di proporre alla comunità globale la possibilità di "tassare i robot" in considerazione del loro impiego in continua espansione, al fine di generare risorse per la collettività. Da subito tale proposta ha scatenato un dibattito circa la logicità ed opportunità di questa azione. Si è immediatamente posto il tema di cosa sia o meglio quanto sia difficile definire l'elemento robot. Più esattamente della possibilità e anche facilità di tassarlo, con una "sicura individuazione", come anche gli stessi software, che sono il cervello o meglio l'interfaccia tecnologico di cui sono dotate le macchine fisiche, ponendoci il problema se sono anch'essi in via teorica tassabili.



Altro tema è la possibile opzione avanzata al fine di poter disporre di risorse finanziarie utili anche al sostentamento economico di masse di lavoratori umani che probabilmente nel prossimo futuro potranno essere espulse o marginalizzate dal sistema produttivo mondiale. Ma una scelta di questo tipo dovrà inevitabilmente trovare una applicazione univoca da parte di tutti i paesi tecnologicamente avanzati, in quanto primari produttori di "modernità" che all'unisono potranno scegliere la strada di una tassazione generalizzata della tecnologia, sia essa un robot, un software avanzato, una intelligenza artificiale, un cyborg, una rete di server, ecc. tale da garantire vantaggi competitivi paritari, nell'ottica di una concorrenza leale tra paesi.

In sostanza l'ipotesi avanzata, inaspettatamente, dall'imprenditore statunitense per antonomasia, B. Gates è basata sull'idea che come il lavoro umano viene tassato, parimenti anche il lavoro delle macchine dovrebbe essere tassato.

Se tale prospettiva venisse sposata dai governi e dalla politica mondiale, si riuscirebbe, almeno in parte, a ridurre l'impatto negativo della crescente sostituzione del lavoro umano con quello diciamo automatizzato.

Le risorse conseguenti potrebbero convogliarsi per finanziare anche l'occupazione nei settori/attività dove le "persone" sono ancora fondamentali, finanziare altresì la formazione umana di chi rimarrebbe senza lavoro, ovvero, sostenere i sopramenzionati "redditi minimi di cittadinanza"

B. Gates profetizza che l'impiego dei cosiddetti robots avverrà in progressione crescente, dove l'azione politica e propositiva dei governi, dei paesi trainanti l'economia mondiale, deve anticipare l'azione, inevitabilmente egoistica, soprattutto delle maggiori company multinazionali, che potrebbero dimostrarsi foriere di nuovi stadi di ineguaglianza come anche disoccupazione di massa, causata dai bisogni di utili crescenti raggiungibili sulla testa della forza lavoro umana.



Insomma poter tassare il lavoro dei robot/macchine anche al fine di creare posti di lavoro, incrementando il settore lavorativo dei servizi alla persona, dove ancora forse l'aspetto "empatico" umano può considerarsi determinante. Seguire le persone anziane e/o malate, insegnanti e tutor per gli studenti e le giovani generazioni, servizi sanitari medici ed infermieristici, come anche psicologici, ecc.

Per dirla a chiare note, poter tassare le macchine sarebbe, di tutta evidenza, uno strumento se vogliamo di "giustizia sociale" ovviamente da distinguere rispetto a ciò che si dovesse decidere circa la finalizzazione delle derivanti risorse finanziarie collettive.

Una menzione particolare, a questo punto, merita l'autore di un volume di recente edizione, sto parlando di "Al posto tuo" curato dal giornalista Riccardo Staglianò, avente un sottotitolo emblematico per il tema fin qui trattato: "Così web e robot ci stanno rubando il lavoro" ... "il tuo posto di lavoro. quello che internet e le macchine si portano via. Ieri la tecnologia sostituiva i colletti blu, oggi quelli bianchi. E domani?", in un viaggio ai confini delle conoscenze tecnologiche attuali dove l'industria 4.0 è già nel vivere quotidiano.

Agli inizi di questa nuova rivoluzione industriale, basata su tecnologie sempre più sofisticate, si ipotizzava la presenza di macchine in grado di sostituire i nostri colletti blu, i lavori di fatica in genere, agire in funzione di braccia instancabili.

Oggi e probabilmente in futuro i mestieri intellettuali, dei cosiddetti colletti bianchi, che volentieri terremmo per noi, potrebbero ricadere nell'alveo di algoritmi complessi, tali da essere elemento fondamentale di pertinenza dei robot, capaci oramai di autoformarsi ed istruirsi.

Professioni cognitive ad alto contenuto quali: giornalisti, medici, avvocati, interpreti, professori, architetti, analisti finanziari, potrebbero assumere delle sembianze robotiche e quindi esercitare comunemente attività lavorative fino ad oggi inimmaginabili. Forse così sarà!

## Conclusioni

Tutto quanto fin qui argomentato per dire che i cambiamenti continui, anche epocali, stanno nelle cose della vicenda umana e il progresso non può certamente subire rallentamenti dovuti ad eventi contingenti o preclusioni teoriche e apodittiche, legate a visioni oscurantistiche quali forse declinate alle moderne concezioni "luddistiche".

È difficile immaginare una "società senza lavoro" perché esso è stato e sarà al centro del nostro vivere sociale. Il lavoro produce ricchezza in tutti i sensi e non meno ricchezza interiore. Il lavoro assegna e consolida, per ciascuno, un ruolo e uno spazio nella società, ci consegna un compito di responsabilità civile verso la comunità esterna, come anche la micro comunità familiare.

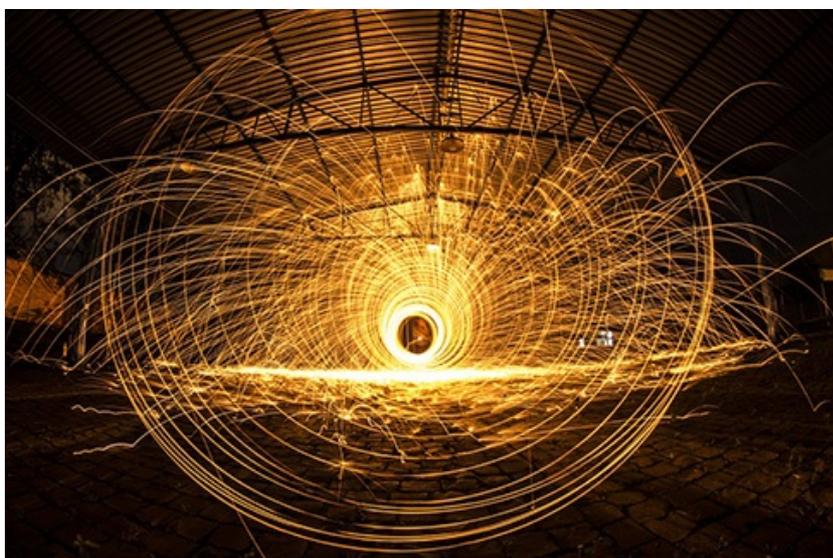
Il lavoro ritengo, sommessamente, cambierà per quanto attiene la sua implicazione operativa e spazio temporale, potranno esserci nuovi tipi di lavoro, nuovi bisogni degli uomini di beni e servizi, nuovi paradigmi e priorità esistenziali, maggiori capacità redistributive di beni essenziali e di qualità della vita, in tutte le latitudini del globo, una popolazione mondiale in grado di tenersi assieme in una visione di coesistenza necessaria e reciproca, con esigenze e bisogni sempre più unificanti.

Ciò in qualche modo dovrà trovare risposte anche con il "bene lavoro" svolto, governato e prima ancora pensato dall'uomo e non da robot che dovranno rimanere meri strumenti agevolativi per le nostre esistenze.

Infine, per concludere appare opportuno segnalare che proprio in questi giorni, il Ministro del Lavoro ha presentato e aperto un "Forum" intitolato: "Lavoro che cambia".

Tale iniziativa intende dare avvio ad una riflessione organica sul tema modernizzazione e tecnologia, sviluppato e dibattuto in tutto il mondo, prendendo spunto dalla ricorrenza del centesimo anniversario dalla costituzione dell'OIL Organizzazione Internazionale del Lavoro. Durante il prossimo G7, che quest'anno è previsto si svolga in Italia, verrà discusso anche il tema riguardante il rapporto tra "Scienza tecnologia e lavoro" con l'obiettivo di tracciare un quadro d'insieme sul lavoro che cambia, con attenzione specifica dell'impatto che la trasformazione tecnologica, ispirata dalla maggiore automazione e digitalizzazione, potrà gravare sul lavoro, oggetto quindi, questo, di pregevole opportunità ma al contempo sfida in termini di sostenibilità sociale.

Occorre mettere in campo strategie di lungo respiro, in un quadro di riferimento generale, possibilmente condiviso tra tutti gli attori. Per tali ragioni il Ministro del Lavoro ha voluto appunto attivare detto Forum, in sede pubblica, per dibattere e far sì che tutti gli stakeholder possano dare un contributo ideale su tale piattaforma: [www.lavoroche cambia.lavoro.gov.it](http://www.lavoroche cambia.lavoro.gov.it) anche per proporre e suggerire idee, pensando ad un futuro inclusivo e dando forma (almeno ideale) al mercato del lavoro che sarà. ■



[\*] Professore a contratto c/o Università Tor Vergata di Roma, titolare della cattedra di "Sociologia dei processi economici e del lavoro" nonché della cattedra di "Diritto del Lavoro". Il Prof. Stefano Olivieri Pennesi è anche Dirigente dell'Ispettorato Unico del Lavoro, Capo dell'Ispettorato Territoriale di Potenza-Matera. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

# Per il diritto al lavoro dei disabili. La disciplina del collocamento mirato

di Annalisa Brescia [\*]

## Premessa

Il collocamento lavorativo delle persone disabili trova la sua normativa di riferimento nella Legge n. 68 del 12 marzo 1999, recante “*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*”, e nelle modifiche normative succedutesi negli anni, tra cui particolare importanza rivestono la Legge 184/2014, il D.Lgs. 151/2015, il D.Lgs. 185/2006 e da ultimo la Legge di conversione n. 244/2016.

La peculiarità della Legge 68/1999 risiede nell'introduzione del concetto di “collocamento mirato” inteso quale insieme dei servizi in grado di favorire l'incontro tra le esigenze dell'azienda e la disabilità del lavoratore. Ciò al fine di integrare nel contesto lavorativo le persone disabili, fornendo loro gli strumenti tecnici e di supporto indispensabili per un corretto inserimento nel posto di lavoro più adatto alle loro necessità.



## 1. Contesto normativo

### Il diritto internazionale

- Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità approvata a nome della Comunità Europea dalla Decisione 2010/48/CE del Consiglio del 26 novembre 2009.

### Il diritto dell'Unione

- Direttiva 2000/78/CE del Consiglio Europeo del 27 novembre 2000.

### Il diritto italiano

- L. 8 novembre 1991 n. 381 - Disciplina delle cooperative sociali (finalizzata all'inserimento lavorativo dei disabili all'interno di tali cooperative);
- L. 5 febbraio 1992 n. 104 - Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate;
- D.Lgs. 23 dicembre 1997 n. 469 - Conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della L. 59/1997;
- L. 12 marzo 1999 n. 68 - Norme per il diritto al lavoro dei disabili;
- D.P.R. 10 ottobre 2000 n. 333 - Regolamento di esecuzione della L. 68/1999;
- D.P.C.M. 13 gennaio 2000 - Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento obbligatorio dei disabili, a norma dell'art. 1, comma 4, della L. 68/1999;
- D.Lgs. 9 luglio 2003 n. 216 - Attuazione della Direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro;
- D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81 - Attuazione dell'art. 1 L. 123/2007, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro;
- L. 6 agosto 2008 n. 133 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria;
- D.M. 2 novembre 2010 - Disposizioni riguardanti il prospetto informativo disabili;
- L. 10 dicembre 2014 n. 183 - Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro (c.d. Job Act);
- D.Lgs. 14 settembre 2015 n. 151 - Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della L. 183/2014;
- D.Lgs. 24 settembre 2016 n. 185 - Disposizioni integrative e correttive dei D.Lgs. n. 81/2015 nn. 148, 149, 150 e 151/2015, a norma dell'articolo 1, comma 13, della L. 183/2014;
- D.L. 30 dicembre 2016 n. 244 - Proroga e definizione di termini (c.d. Milleproroghe).

## 2. I soggetti beneficiari

Il collocamento obbligatorio è riservato a tutte le persone disabili in età lavorativa. Per disabili, ai fini dell'iscrizione nei relativi elenchi, si intendono gli appartenenti ad una delle seguenti categorie (art. 1 L. n. 68/1999):

- Invalidi civili: persone affette da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, riconosciuta da parte delle Commissioni mediche istituite presso le Aziende Sanitarie Locali a norma dell'articolo 4 della L. 104/1992;
- Invalidi del lavoro con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 33% riconosciuta da parte dell'INAIL;
- Non vedenti colpiti da cecità assoluta o con un residuo visivo non superiore ad un decimo ad entrambi gli occhi, con eventuale correzione;
- Sordomuti dalla nascita o prima dell'apprendimento della lingua parlata;
- Invalidi di guerra, invalidi civili di guerra con minorazioni dalla prima all'ottava categoria e invalidi per servizio (ex dipendenti pubblici, compresi i militari).



Si aggiungono, inoltre, alle c.d. "categorie protette", ex art. 18 L. n. 68/1999:

- Coniuge superstite e orfani di coloro che sono deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio ed equiparati, ossia coniugi e figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di servizio o di guerra con pensione di prima categoria o grandi invalidi del lavoro dichiarati incollocabili;
- Profughi italiani rimpatriati, i quali devono presentare apposito certificato attestante la qualità di Profugo rilasciato dalla Prefettura.

La medesima disciplina si applica, inoltre, anche alle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata o del dovere e ai loro familiari (art. 1, 2° comma, L. n. 407/1998, sostituito dall'art. 2 L. n. 288/1999).

## 3. I soggetti obbligati

La Legge n. 68/1999 impone a tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, con più di 15 dipendenti, di riservare una quota delle proprie assunzioni ai soggetti disabili, con percentuale di invalidità uguale o superiore al 46%.

La quota di riserva è calcolata in base al numero dei lavoratori in forza, costituenti la base di computo, secondo quanto sancito dall'art. 3 della citata Legge, cui si deve aggiungere la quota spettante agli orfani, ai coniugi superstiti ed alle categorie equiparate (art. 18, comma 2, L.68/1999):

Numero di lavoratori	Quota d'obbligo di assunzione
Da 15 a 35 dipendenti	1 lavoratore disabile
Da 36 a 50 dipendenti	2 lavoratori disabili
Oltre 50 dipendenti	7% dei posti a favore dei lavoratori disabili e, fino a 150 dipendenti, 1 unità appartenente alle categorie protette; oltre 150 dipendenti le categorie protette devono essere assunte nella misura dell'1%.

Per i partiti politici, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni che, senza scopo di lucro, operano nel campo della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione, la quota di riserva si computa esclusivamente con riferimento al personale tecnico-esecutivo e svolgente funzioni amministrative.

Il suddetto obbligo di assunzione scatta contestualmente al raggiungimento del limite di 15 dipendenti computabili, non sussistendo più il vincolo legato ad una nuova assunzione dopo il raggiungimento della suddetta soglia minima, così come previsto dalla nuova formulazione dell'art. 3 L. 68/1999 ad opera del D.Lgs. 151/2015.

Altra importante modifica sul punto è stata apportata dal DDL Milleproroghe 2017 (L. 244/2016) che ha disposto lo slittamento di un anno (dal 1 gennaio 2017 al 1 gennaio 2018) dell'obbligo di assumere almeno un disabile per le piccole imprese del settore privato e per i partiti, organizzazioni sindacali e non lucrative che operano nel settore della solidarietà sociale, dell'assistenza e della riabilitazione.

### 3.1. Lavoratori non computabili

Sono esclusi dalla base di computo, per la determinazione della quota di riserva:

- i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato di durata fino a 6 mesi;
- i soci di cooperative di produzione e lavoro;
- i dirigenti;
- i lavoratori assunti con contratto di reinserimento;
- i lavoratori con contratto di formazione-lavoro;
- gli apprendisti;
- i lavoratori con contratto di somministrazione presso l'utilizzatore;
- i lavoratori a domicilio;
- i lavoratori assunti per attività lavorativa da svolgersi esclusivamente all'estero per tutta la durata di tale attività;
- i lavoratori assunti ai sensi della L. 68/1999;
- i lavoratori divenuti inabili allo svolgimento delle proprie mansioni per infortunio o malattia che abbiano subito una riduzione della capacità lavorativa inferiore al 60% o che sono divenuti inabili a causa dell'inadempimento da parte del datore di lavoro, accertato in sede giurisdizionale, delle norme in materia di sicurezza e igiene del lavoro;
- i soggetti impegnati in lavori socialmente utili;
- i lavoratori che aderiscono al "programma di emersione".

### 3.2 Esclusioni dalla base di computo ed esoneri parziali

L'art. 5, comma 2, della L. 68/1999 prevede l'esclusione totale dall'osservanza dell'obbligo di cui all'articolo 3 da parte di datori di lavoro pubblici e privati operanti in particolari settori.

Invero, il settore del trasporto aereo, marittimo e terrestre non è tenuto, per il personale viaggiante e navigante, all'osservanza del citato obbligo, così come non vi è tenuto il settore edile in merito al personale di cantiere e agli addetti al trasporto. Sono altresì esentati dal predetto obbligo i datori di lavoro, pubblici e privati, sia del settore degli impianti a fune, in relazione al personale adibito alle aree operative di esercizio e regolarità dell'attività di trasporto, sia quelli che operano nel settore dell'autotrasporto per il personale viaggiante.

Infine, l'art. 2, comma 12-quater D.L. 225/2010 prevede, nel settore minerario, l'esclusione dall'obbligo di riserva per il personale di sottosuolo e quello adibito alle attività di movimentazione e trasporto del minerale.

È previsto, inoltre, l'istituto dell'esonero parziale, per un periodo massimo di 12 mesi, eventualmente prorogabile, dall'obbligo di assunzione dei disabili per i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici che per le speciali condizioni dell'attività lavorativa aziendale (faticosità della prestazione lavorativa, particolare modalità di svolgimento, pericolosità connaturata al tipo di attività) non possono occupare l'intera percentuale, previa presentazione di apposita richiesta e versamento di un contributo pari a € 30,64 per ogni giorno lavorativo per ciascun lavoratore disabile non assunto (art. 5 c. 3 L.68/1999).



## 4. Modalità di assunzione e incentivi

I datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici assumono i lavoratori disabili mediante la chiamata nominativa o la stipula di convenzioni (artt. 7, 11, 12, 12 bis L. 68/1999) e devono presentare la richiesta di assunzione entro sessanta giorni dal momento in cui sorge tale obbligo (art. 9 comma 1). La stipula di convenzioni è tesa a favorire il raccordo tra le esigenze delle aziende e quelle dei lavoratori disabili, definendo un programma personalizzato di interventi e stabilendo tempi e modalità delle assunzioni.

La richiesta di avviamento si intende presentata anche attraverso l'inoltro del prospetto informativo on line (art. 9, commi 3 e 6, L. 68/1999) cui i datori di lavoro sono tenuti annualmente, se vi siano cambiamenti occupazionali incidenti su tale obbligo.

In assenza di mancata assunzione secondo le citate modalità, i lavoratori sono invece avviati dagli Uffici competenti secondo l'ordine di graduatoria.

Sono previsti degli incentivi per i datori di lavoro, previa domanda, per un periodo di trentasei mesi, così come stabilito a seguito delle modifiche apportate dall'art. 10 D.Lgs. 151/2015 all'art. 13 L. 68/1999.

## 5. Sospensione degli obblighi

Nelle ipotesi in cui il datore di lavoro sottoscriva accordi per l'utilizzo degli ammortizzatori sociali e attivi le procedure di licenziamento collettivo o di incentivo all'esodo di cui alla L.92/12, ha diritto alla sospensione degli obblighi di assunzione dei disabili (art. 3, comma 5, L. 68/1999).

Artt. 1 e 3 L. 223/91: trattamenti integrativi salariali per ristrutturazione, riconversione, riorganizzazione, crisi aziendale, fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria, concordato preventivo, contratti di solidarietà difensivi.	A livello della provincia interessata alla causa sospensiva
Artt. 4 e 24 L. 223/91: procedure di mobilità	A livello nazionale.

## 6. Sanzioni

Per i datori di lavoro che non ottemperano agli obblighi di assunzione della quota riservata ai disabili sono previste, infine, apposite sanzioni amministrative.

L'art. 15, comma 4, L. 68/1999 come modificato dal D.Lgs. 185/2016, stabilisce la sanzione per ogni giornata lavorativa di mancata assunzione di ciascun disabile in "una somma pari a cinque volte la misura del contributo esonerativo di cui all'articolo 5, comma 3-bis". Pertanto, considerato che attualmente il contributo esonerativo è pari a € 30,64, la sanzione per ogni giorno di mancata assunzione del lavoratore disabile è pari a € 153,20.

L'illecito è, inoltre, diffidabile ex art. 13 D.Lgs n. 124/2004, sulla base di quanto previsto dal comma 4 bis dell'art. 15 L. 68/1999, e la diffida si considera ottemperata in caso di:

- presentazione agli uffici competenti della richiesta di assunzione;
- stipula del contratto di lavoro con la persona con la disabilità avviata dagli uffici.

Invero, come chiarito dalla nota n.2283 del 27/03/2017 dell'INL, "non si ritiene che la diffida possa contemplare anche la effettuazione della richiesta di convenzione, non potendosi estendere la portata della norma agevolativa del D.Lgs. n. 151/2015 a strumenti diversi rispetto ai due espressamente indicati dal legislatore" in quanto il ricorso alla convenzione è uno strumento valido per assolvere gli obblighi della L. 68/1999 ma solo in un momento antecedente all'intervento ispettivo.

Pertanto, la sanzione può arrivare a ridursi fino a € 38,30 se il datore di lavoro ottempera successivamente alla diffida, assumendo il lavoratore disabile o presentando richiesta di assunzione agli uffici competenti.

È prevista, inoltre, anche una sanzione amministrativa per il tardivo invio del prospetto on line (art. 15, comma 1, L. 68/1999) a carico dei datori di lavoro privati e degli enti pubblici economici, pari ad € 635,11, maggiorata di € 30,76 per ogni giorno di ulteriore ritardo.



## 7. Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 4 luglio 2013 e conclusioni

La normativa vigente, in tema di lavoratori disabili, non ha garantito negli anni passati il reale inserimento degli stessi nel mondo del lavoro. Invero, per molti anni l'Italia è stata inadempiente rispetto a quanto previsto a livello europeo, non avendo recepito l'articolo 5 della Direttiva 2000/78/CE.

Tale articolo così recita: «*per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili, sono previste soluzioni ragionevoli. Ciò significa che il datore di lavoro prende i provvedimenti appropriati, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere ad un lavoro, di svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali provvedimenti richiedano da parte del datore di lavoro un onere finanziario sproporzionato. Tale soluzione non è sproporzionata allorché l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili*».



La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la Sentenza del 4 luglio 2013, pronunciata dalla Quarta Sezione nella causa C -312/11, aveva ritenuto gli strumenti italiani esistenti, in tema di normativa dei disabili, inadeguati a realizzare i diritti di uguaglianza e integrazione non essendo in grado di garantire l'accesso lavorativo, la crescita professionale e la formazione delle persone disabili.

La condanna della Corte, quindi, era motivata dal fatto che le norme nazionali non riguardavano tutti i disabili e tutti i datori di lavoro e neppure tutti i diversi aspetti del rapporto di lavoro stesso.

A ciò si aggiungeva che l'attuazione dei provvedimenti legislativi italiani è affidata all'adozione di ulteriori misure da parte delle autorità locali o alla conclusione di apposite convenzioni tra queste e i datori di lavoro e ciò non conferiva ai disabili diritti azionabili direttamente in giudizio.

La Corte, al contrario, stabiliva che gli Stati membri devono prevedere l'obbligo, per i datori di lavoro, di adottare idonei provvedimenti (sistemare i locali, adattare le attrezzature, i ritmi di lavoro o la suddivisione dei compiti) in funzione delle esigenze dei disabili per consentir loro di accedere ad un lavoro e di poterlo svolgere, di avere una promozione o di ricevere una formazione, senza però imporre al datore di lavoro un onere sproporzionato.

Il sistema italiano, invece, è fondato su un insieme di misure pubbliche di incentivi, agevolazioni e iniziative, poggiando solo in minima parte su obblighi imposti ai datori di lavoro, mentre l'articolo 5 della Direttiva 2000/78 introduceva un sistema di obblighi a carico di questi ultimi, che non potevano essere sostituiti dagli aiuti forniti dalle autorità pubbliche.

Di conseguenza, la Repubblica italiana, non avendo imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, era venuta meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della Direttiva 2000/78.

A tale inadempienza, il nostro Paese ha però prontamente rimediato, attraverso l'emanazione del D.Lgs. 28 giugno 2013 n.76 - Attuazione della Direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, a seguito del D.L. 28/6/2013, n. 76, convertito dalla L. 9 agosto 2013, n. 99 che ha garantito il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità e prevedendo l'obbligo per i datori di lavoro pubblici e privati di adottare degli "aggiustamenti" ragionevoli nei luoghi di lavoro, per garantire alle persone con disabilità la piena eguaglianza con tutti gli altri lavoratori.

In tal modo, è avvenuto il recepimento del sopra citato art. 5 e sono state disposte le misure necessarie affinché la disabilità non sia più causa di nessuna discriminazione, con una sempre maggiore partecipazione dei lavoratori disabili alla vita lavorativa del Paese. ■

[\*] *Avvocato, Funzionario ispettivo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in servizio presso l'ITL di Cosenza. Le considerazioni sono frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.*

# Le “nuove” collaborazioni coordinate e continuative tra limiti e potenzialità

di Graziella Secreti [\*]

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 15 giugno 2015 n. 81 scompaiono i contratti a progetto, ma non certo le collaborazioni coordinate e continuative, che sopravvivono e indirettamente vengono rivisitate dal legislatore nella rilevanza degli elementi che le contraddistinguono.

Difatti l'art. 52, comma 2, del D.Lgs. 81/2015 stabilisce espressamente la sopravvivenza dell'art. 409, n. 3, c.p.c., ossia della norma alla quale va riconosciuta una sorta di primogenitura delle collaborazioni in questione.

Certo è che – eccezioni esplicitate a parte – le sole collaborazioni coordinate e continuative possibili sono quelle che non si concretizzano in prestazioni esclusivamente personali e le cui modalità di esecuzione non siano organizzate dal committente con riferimento ai tempi e ai luoghi di lavoro. Questi sono gli elementi su cui occorre concentrare le indagini volte a rilevare la genuinità del rapporto e da cui dipende l'applicazione della relativa disciplina.

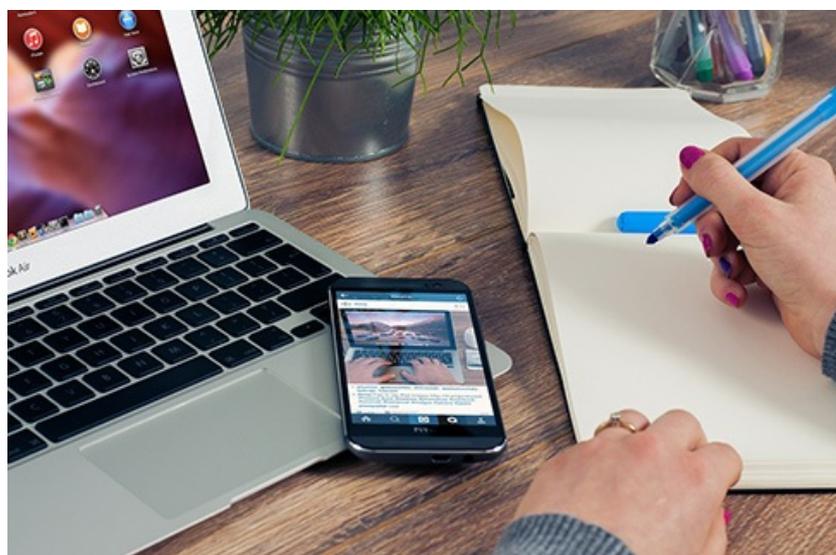
Difatti il comma 1 dell'art. 2 del D.Lgs. 81/2015 sancisce che a partire dal 1° gennaio 2016 si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche alle collaborazioni che presentano il carattere personale e l'etero-organizzazione logistica e temporale della prestazione.

È importante evidenziare che il legislatore non prevede il meccanismo della presunzione del rapporto come subordinato, incidendo quindi sull'aspetto sostanziale dello stesso, ma si limita ad estendere la disciplina del lavoro subordinato anche a quelle collaborazioni che presentano le suddette caratteristiche.

Ciò significa che gli organi di vigilanza e l'Autorità Giudiziaria non dovranno compiere istruttoria sulla sussistenza dei tradizionali indici rivelatori della subordinazione, ma soltanto sulla componente personale della prestazione e sulla etero-determinazione logistico-temporale della stessa.

In vigenza della nuova disciplina potrà, pertanto, accadere che vengano stipulate collaborazioni coordinate e continuative che sotto alcuni profili si svolgono secondo i caratteri dell'autonomia, in quanto ad esempio non sussiste la soggezione al potere direttivo di controllo e disciplinare del committente, ovvero l'obbligazione è puramente di risultato con assunzione del rischio a carico del prestatore.

Ebbene, anche in questi casi, se la prestazione è resa con le modalità previste dall'art. 2 del D.Lgs. 81/2015, per effetto di espressa previsione di legge scatta automaticamente l'applicazione della disciplina della subordinazione a prescindere dal carattere sostanziale del rapporto, che può continuare a svolgersi con le modalità autonome eventualmente esistenti.



Naturalmente i principi ispiratori della riforma, nel tentativo di dare massima centralità al rapporto di lavoro subordinato, si propongono di offrire una soluzione pratica al dilagare delle fasulle collaborazioni a progetto che si sono affermate immediatamente dopo il D.Lgs. 276/2003, il quale, a sua volta, aveva cercato di arginare il fenomeno delle collaborazioni coordinate e continuative dietro cui di fatto si celava un rapporto di lavoro subordinato.

All'epoca si ritenne sufficiente ancorare la prestazione ad un progetto ben definito oppure ad un programma o una fase di lavoro per qualificare come effettivamente autonoma l'attività resa dal collaboratore.

La prassi affermatasi di seguito, il proliferare dei contenziosi e i massicci interventi della

giurisprudenza volti a qualificare come subordinate diverse collaborazioni in cui, a prescindere dalla specifica individuazione del progetto, ricorrevano di fatto gli elementi della dipendenza e dell'inserimento del collaboratore nel contesto organizzativo datoriale, hanno di fatto sconfessato la visione ottimista del legislatore del 2003.

Reduce da questa esperienza, il legislatore della recente riforma favorisce la preminenza di alcuni indici della subordinazione, al ricorrere dei quali ritiene ci siano condizioni sufficienti per l'applicazione della normativa che regola la subordinazione.

Il tentativo presenta da una parte limiti di intervento e dall'altra ampie maglie in cui è possibile che si affermi nuovamente una prassi fraudolenta della disciplina.

I limiti di intervento sono legati al fatto che l'abrogazione dei contratti a progetto presenta alcune eccezioni tassativamente indicate dal legislatore, il quale al 2° comma dell'art. 2 D.Lgs. 81/2015 sancisce "la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento:

*a) alle collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore;*

*b) alle collaborazioni prestate nell'esercizio di professioni intellettuali per le quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi professionali;*

*c) alle attività prestate nell'esercizio della loro funzione dai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni;*

*d) alle collaborazioni rese a fini istituzionali in favore delle associazioni e società sportive dilettantistiche affiliate alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I., come individuati e disciplinati dall'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289;*

*d-bis) alle collaborazioni prestate nell'ambito della produzione e della realizzazione di spettacoli da parte delle fondazioni di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367".*

L'eccezione che tra tutte occorre attenzionare è quella di cui alla lettera a), in quanto quelle previste dalle lettere successive sono prestazioni che probabilmente si atterrebbero come autonome anche in mancanza di un progetto.

La lettera a) sembra essere confezionata proprio per salvare legislativamente le collaborazioni coordinate e continuative stipulate nei call center, che sono il settore in cui di fatto si è avuta la maggiore speculazione dell'istituto contrattuale abrogato.

In pratica il legislatore sembra dire che alle collaborazioni per le quali sono stipulati accordi economici collettivi non si applica la disciplina del lavoro subordinato, ma solo il trattamento economico e normativo previsto da questi accordi.

Ebbene, fatta eccezione per l'antica tradizione degli accordi economici degli agenti di commercio, il cui carattere parasubordinato non è in discussione, l'unica categoria per la quale sussiste un accordo economico collettivo è proprio quello dei call center.

Né appare prevedibile una proliferazione futura di detti accordi, perché al di là delle problematiche giuridiche legate alla rappresentatività sindacale di categorie di autonomi, è necessario che si tratti di settori di lavoro molto numerosi e per i quali ricorra una comunanza d'interessi.

Il legislatore ha quindi scelto ancora una volta (dopo che a farlo fu la Legge n. 92/2012) di mantenere in vita quelle collaborazioni dietro cui si cela un'evidente dipendenza e che paradossalmente in alcuni territori costituiscono l'unico "sbocco lavorativo" di personale anche altamente qualificato.

La scelta è condizionata dal timore della delocalizzazione minacciata dai soggetti economici che operano nel settore.

Nell'attuale momento storico è quindi evidente che le leggi di rigido mercato purtroppo sono in grado di condizionare le politiche sociali e legislative delle Istituzioni, che invece dovrebbero essere in grado di governare gli investimenti economici, coniugandoli con la tutela dei diritti e la salvaguardia della giustizia sociale, come l'art.41 della Costituzione prevede e come i principi essenziali su cui si fonda la nostra Carta fondamentale sanciscono, nel porre al centro del sistema l'individuo in quanto persona.



Sinora abbiamo visto che il comma 1) dell'art. 2 prevede la regola e cioè l'abrogazione dei contratti a progetto, mentre il comma 2) ne sancisce le eccezioni.

Proseguendo l'analisi della disposizione, si osserva che il comma 3) traccia la strada da percorrere per mettersi al riparo dall'applicazione della normativa in materia di subordinazione: la certificazione del contratto.

Non era necessario che il legislatore esplicitasse in quest'articolo la facoltà delle parti di autenticare il contratto dinanzi alle commissioni di certificazione, perché l'art.75 del D.Lgs. n. 276/2003, prevede in via generale che "le parti possono ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro".

Tra i contratti certificabili rientravano anche le collaborazioni coordinate e continuative.

Non è da sottacere, tuttavia, che la disposizione è

scritta in negativo, cioè sono indicati gli elementi la cui assenza è possibile certificare: *"...le parti possono richiedere alle commissioni di cui all'articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, la certificazione dell'assenza dei requisiti di cui al comma 1".*

Il ribadire della facoltà e la forma utilizzata probabilmente hanno la finalità di incitare l'utilizzo dell'istituto al fine di prevenire il moltiplicarsi dei contenziosi.

D'altro canto, l'intero testo di legge è ispirato dal tentativo di ridurre il più possibile l'intervento dell'Autorità Giudiziaria e comunque la discrezionalità del Giudicante nell'ambito dei rapporti di lavoro.

Potrebbe quindi affermarsi una prassi in grado di far dilagare i contratti di collaborazione in cui si certifica il carattere non personale della prestazione e la mancanza di etero-organizzazione logistica e temporale.



In questo caso appare evidente che per contenere il fenomeno, l'attenzione degli operatori dovrà concentrarsi sulla valorizzazione dell'iter istruttorio di certificazione, che vede coinvolti una pluralità di organi pubblici, quali gli Ispettorati Territoriali del Lavoro, l'INPS, l'INAIL, ecc. che hanno un margine di intervento anche quando l'attività certificativa è svolta da Università e Ordini dei Consulenti.

Dovrà porsi scrupolosa attenzione alle dichiarazioni rese dalle parti e dare un giusto peso all'assistenza del lavoratore e difatti lo stesso comma 3) ribadisce *"...il lavoratore può farsi assistere da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato o da un avvocato o da un consulente del lavoro".*

Gli effetti della certificazione sono infatti rilevanti.

Essa è opponibile nei confronti di qualunque terzo, è sottoposta, prima dell'impugnativa giudiziale, al tentativo

obbligatorio di conciliazione presso l'organismo che l'ha rilasciata e conserva i propri effetti fino alla emanazione di una sentenza di primo grado che ne annulli le conseguenze giuridiche prodotte.

In mancanza della dovuta prudenza operativa, il testo di legge può consentire un abuso dell'istituto volto a compromettere i diritti dei lavoratori.

È evidente che le prassi fraudolente non sempre possono essere sconfitte con una mera modifica della disciplina normativa, ma soprattutto nel settore lavoristico, si possono combattere con più azioni di intervento, che, attraverso un'efficiente politica economica, un'azione di sostegno alle start-up e una virtuosa rivisitazione dei costi del lavoro, siano in grado di coniugare, soprattutto nell'attuale contesto storico, la libertà di iniziativa economica e la tutela dei diritti dei lavoratori. ■

[\*] Avvocato, Funzionario ispettivo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in servizio presso l'ITL di Cosenza.

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.

# Voucher: una storia infinita

di Piero Cascioli [\*]

Con il D.L. N. 25 del 17 marzo 2017 si scrive la parola "fine" al lavoro occasionale accessorio dopo un lungo e travagliato processo fatto di aggiustamenti e ritocchi continui che lo avevano trasformato in un qualcosa di ibrido. Il percorso del lavoro accessorio fa pensare a quelle signore che a forza di ritocchi finiscono per martoriare i propri volti, arrivando a volte a confondere i propri tratti identitari. Ecco, il lavoro accessorio è stato in Italia un po' questo.

Mutuato da analoghi istituti felicemente collaudati in Belgio, Francia, Gran Bretagna, Austria, ha assolto originariamente a quella che era la sua funzione: bonificare, in una certa misura, quegli ambiti lavorativi caratterizzati da estrema occasionalità dove si annidavano in modo sistematico forme di lavoro irregolare.

Il legislatore di allora aveva posto infatti stringenti limiti oggettivi e soggettivi che ne contingentavano l'utilizzo e ne prevenivano le forme di abuso più eclatanti. Questi limiti sono andati gradualmente allentandosi fino ad arrivare ad una loro completa eliminazione, facendo perdere all'istituto i suoi connotati tipici: l'accessorietà, in quanto le prestazioni non accedevano ormai più a nulla; l'occasionalità, che si reggeva ormai sul solo limite quantitativo dei 7000 euro annui (2000 per gli imprenditori).

Nei Paesi europei da cui era stato mutuato, soprattutto Belgio e Francia, il lavoro con voucher, quello era e quello è rimasto, con qualche piccolo ritocco migliorativo che tuttavia non ne ha snaturato e fuorviato la funzione originaria.

In Italia lo si è voluto trasformare in uno strumento di contrasto al lavoro irregolare, dotato di una estrema flessibilità in entrata ed in uscita dal mercato del lavoro. Nei Paesi europei dove tuttora vige, il lavoro accessorio ha una sua funzione specifica che consente di tenerlo ancorato in un determinato ambito di attività, prevenendone così forme di abuso. Con la sola eccezione della Germania, dove ha funzioni ed obiettivi diversi, pur sempre ben delimitati e controllati, negli altri Paesi europei (Belgio, Francia, G.B., Austria) il lavoro con voucher è rivolto essenzialmente a rispondere alla crescente esigenza di assicurare servizi alla persona in ambito domestico. Così, le imprese che ne fanno uso, fruiscono di considerevoli sgravi fiscali e contributivi e nel contempo prevengono, in una certa misura, l'assenteismo dal lavoro. Lavoratrici e lavoratori, attraverso i voucher – in alcune realtà lavorative consegnati direttamente dal datore – possono tranquillamente ricorrere ad assunzioni di figure, più o meno professionali, (colf, assistenti, badanti, ecc.) che assicurano l'assistenza alle persone tenute in contesto familiare (infanti, anziani, disabili, ecc.). In tal modo, si assicura: l'assistenza; un reddito, seppur modesto, ai prestatori; la presenza nei posti di lavoro; l'istituto resta ancorato in ristretti ambiti di attività confacenti alla sua natura e nessuno ne abusa. Ecco la ricetta per un lavoro accessorio utile e genuino, naturalmente con qualche tutela in più rispetto a quello appena abrogato.

Cosa è accaduto invece in Italia?

Nel 2008, quando il lavoro accessorio aveva ancora stringenti limiti oggettivi e soggettivi, risultavano venduti circa mezzo milione di voucher; nel 2016, quando i limiti erano stati del tutto eliminati, ne sono risultati venduti 135 milioni. I dati sono eloquenti e ci forniscono la chiave di lettura su quello che è successo: prima poca informazione; dopo l'abuso. È mancato il giusto mezzo, questo in estrema sintesi.

L'abuso è cresciuto in modo proporzionale all'abbattimento graduale dei limiti.

Ma la vera considerazione da fare riguarda i contenuti dell'istituto. Vale a dire, che per così come era fatto, avrebbe dovuto necessariamente restare in ambiti ristretti. Più precisamente, le tutele deboli in esso contenute potevano avere un grado di tollerabilità accettabile in quegli ambiti di attività marginali in cui era stato circoscritto in origine; con l'ampliamento del campo di applicazione quel grado di tollerabilità non era più accettabile poiché la mancanza di tutele, oltre alla forte penalizzazione dei prestatori di lavoro, produceva non trascurabili squilibri nel mercato del lavoro. Così, paradossalmente, l'esplosione delle vendite ha determinato l'esplosione dell'istituto stesso.

Certamente, poteva essere trovata una strada mediana, magari ricondurlo nella sua giusta dimensione oggettiva e soggettiva, con in più, un adeguamento delle tutele. È stato invece abrogato, per lo più con un decreto legge. Due eccessi diametralmente opposti: dall'uso smodato ed esagerato alla cancellazione repentina per lo più con i caratteri della necessità ed urgenza.

*"la ragione perfetta rifugge dagli eccessi ma esige anche una saggezza sobria"* – Molière. ■

---

[\*] Responsabile Area Vigilanza 1 di coordinamento dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Roma. Vincitore del Premio Massimo D'Antona 2016. 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.



# APE Sociale, approvato il DPCM attuativo

di Riccardo Rizza

Il 18 aprile scorso, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha firmato il primo dei 3 decreti attuativi della riforma delle pensioni, quello relativo alla cosiddetta APE Sociale. Dopo l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, nel momento in cui andiamo in pubblicazione, il provvedimento non è ancora stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Ricordiamo che l'APE Sociale è uno dei progetti sperimentali previsti dalla Legge di Stabilità 2017<sup>[1]</sup> che permetterà ad alcune categorie di lavoratori, a partire da quest'anno, di andare in pensione in anticipo senza oneri aggiuntivi. In particolare, consiste in una indennità che viene corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici da parte di alcuni soggetti lavoratori. L'anticipo pensionistico vale per alcune fasce di lavoratori "in difficoltà" (cassintegrati, disoccupati, familiari di invalidi ed altre), o per chi svolge attività gravose (come gli operai edili, i macchinisti, facchini, le maestre d'asilo, gli infermieri, ecc.). Questi soggetti riceveranno un assegno rapportato alla pensione ma fino ad un massimo di 1.500 euro. Terminato il periodo "ponte" di 3 anni e 7 mesi percepiranno la pensione. Con l'Ape sociale non c'è un prestito della banca che deve essere restituito dato che l'anticipo è completamente finanziato dallo Stato.



## A chi spetta

Dal 1° maggio 2017 e fino al 31 dicembre 2018, agli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, alle forme sostitutive ed esclusive della medesima nonché alla Gestione separata, che abbiano compiuto 63 anni e riconosciuta, un'indennità per una durata non superiore al periodo intercorrente tra la data di accesso al beneficio e il conseguimento dell'età anagrafica prevista per l'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia. La concessione dell'indennità è subordinata alla cessazione dell'attività lavorativa e non spetta a coloro che sono già titolari di un trattamento pensionistico diretto.

## Le condizioni

L'APE Sociale può essere riconosciuta ai lavoratori che:

- a) si trovano **in stato di disoccupazione** a seguito di cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge n. 604/1966, hanno concluso integralmente la prestazione per la disoccupazione loro spettante da almeno tre mesi e sono in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 30 anni;
- b) **assistono**, al momento della richiesta e da almeno sei mesi, il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 104/1992, n. 104, e sono in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 30 anni;
- c) hanno una **riduzione della capacità lavorativa**, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, superiore o uguale al 74 per cento e sono in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 30 anni;
- d) sono lavoratori dipendenti, al momento della decorrenza dell'indennità, all'interno delle **professioni indicate nell'allegato C** alla legge di stabilità 2017 (vedi tabella a lato) che svolgono da almeno sei anni in via continuativa attività lavorative per le quali è richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltoso e rischioso il loro svolgimento in modo continuativo e sono in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 36 anni.

## ALLEGATO C (LEGGE 11 dicembre 2016, n. 232)

- A. Operai dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici
- B. Conduttori di gru o di macchinari mobili per la perforazione nelle costruzioni
- C. Conciatori di pelli e di pellicce
- D. Conduttori di convogli ferroviari e personale viaggiante
- E. Conduttori di mezzi pesanti e camion
- F. Personale delle professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche ospedaliere con lavoro organizzato in turni
- G. Addetti all'assistenza personale di persone in condizioni di non autosufficienza
- H. Insegnanti della scuola dell'infanzia e educatori degli asili nido
- I. Facchini, addetti allo spostamento merci e assimilati
- L. Personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia
- M. Operatori ecologici e altri raccoglitori e separatori di rifiuti

L'arco temporale entro il quale ricercare i sei anni di attività faticose o pesanti viene spalmato su un periodo di sette anni precedenti al momento della decorrenza dell'APE sociale.

In sostanza, consente il recupero nel settimo anno prima del pensionamento dei periodi di interruzione lavorativa presenti negli ultimi sei entro un massimo di 12 mesi. Quindi se negli ultimi sei anni, ad esempio tra il 2011 ed il 2017, c'è stato un periodo di inattività o di interruzione pari a 12 mesi, si ipotizzi tra il 2014 ed il 2015, l'interessato non perderà il diritto al pensionamento anticipato ove tra il 2010 ed il 2011 (cioè nel settimo anno antecedente la decorrenza delle uscite anticipate) abbia svolto le predette attività gravose per 12 mesi. Resta inteso che l'attività lavorativa di natura gravosa deve risultare, comunque, svolta al momento della decorrenza dell'APE Sociale

La concessione dell'APE Sociale è subordinata alla cessazione dell'attività lavorativa e non spetta a coloro che sono già titolari di un trattamento pensionistico diretto.

## Misura

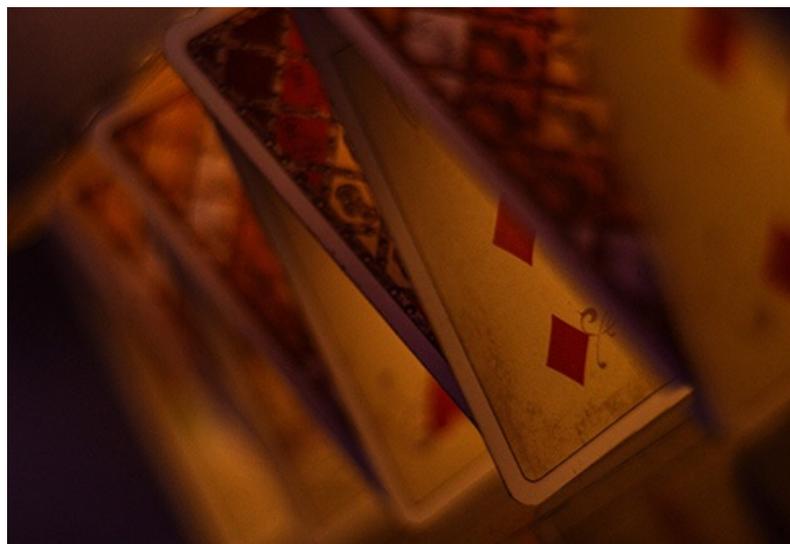
L'APE Sociale è erogata mensilmente per dodici mensilità ed è pari all'importo della rata mensile della pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione. L'importo non può in ogni caso superare l'importo massimo mensile di 1.500 euro e non è soggetto a rivalutazione. Ad esempio un lavoratore rientrante in uno dei profili di tutela che ha diritto ad un assegno pensionistico pari a 2mila euro potrà riscuotere 1.500 euro al mese con l'APE sociale; mentre un lavoratore con un assegno pensionistico pari a 1.300 euro potrà riscuotere l'intera cifra lorda maturanda, 1.300 euro. In entrambi i casi il lavoratore **non subirà alcuna decurtazione** sulla pensione finale.

Il beneficiario decade dal diritto all'indennità nel caso di raggiungimento dei requisiti per il pensionamento anticipato. L'indennità è compatibile con la percezione dei redditi da lavoro dipendente o parasubordinato nel limite di 8.000 euro annui e dei redditi derivanti da attività di lavoro autonomo nel limite di 4.800 euro annui.

\*\*\*

Nei prossimi numeri della Rivista avremo modo di occuparci dei decreti attuativi che definiscono i contorni di Quota 41 per precoci e APE volontaria, le due forme di uscita anticipata dal mondo del lavoro dovevano essere avviate dal 1° maggio 2017.

Per i decreti attuativi di APE volontaria e Quota 41 saranno quindi decisive le prossime settimane. Una volta ricevuto l'ok da parte del Presidente del Consiglio i testi dovranno essere trasmessi a Consiglio di Stato e Corte dei Conti che ne dovranno vagliare il contenuto.



## Note

[1] LEGGE 11 dicembre 2016, n. 232 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019. (GU n.297 del 21-12-2016 - Suppl. Ordinario n. 57)

A seguito dell'articolo "[Criticità del lavoro nelle associazioni e nelle società sportivo-dilettantistiche](#)" scritto da Piero Cascioli e pubblicato sul n. 19-20 della nostra Rivista, l'Avv. Eleonora M.P. Ruggieri di Cormano (MI) ci scrive: "ho letto con molto interesse l'articolo di Pietro Cascioli pubblicato nel nr. 19-20 della rivista. Mi permetto di segnalare che, secondo il mio parere, l'intervento non tiene conto dell'interpretazione della normativa fornita dalla Giurisprudenza di merito più recente con riguardo al tema del requisito della non professionalità. Secondo la Giurisprudenza più recente, infatti, il requisito della non professionalità non è richiesto dalla legge con riferimento alle prestazioni sportive di natura dilettantistica, ma unicamente con riferimento alle prestazioni aventi ad oggetto attività amministrativo-gestionali. Nell'intervento invece non viene fatta questa importante distinzione. Segnalo inoltre che l'esenzione contributiva è prevista dal legislatore a prescindere dall'ammontare annuale dei compensi percepiti dagli sportivi dilettanti o dai collaboratori amministrativo-gestionali, in quanto al soglia di € 7.500,00 rappresenta unicamente la soglia di neutralità fiscale (e non la soglia di esenzione contributiva)." A corredo delle sue osservazioni, l'Avv. Ruggieri allega anche un intervento dell'Avv. Biancamaria Stivanello pubblicato sulla rivista FisciSport nonché le recentissime delibere del CONI.

Questa la risposta di Piero Cascioli.

È sempre un piacere vedere letto con attenzione e senso critico un proprio articolo; il confronto dialettico produce sempre e comunque sintesi migliorative.

Nell'articolo pubblicato sul precedente numero 19-20 di "Lavoro@Confronto" che ha riguardato il lavoro nelle Associazioni sportivo-dilettantistiche, sono state segnalate due problematiche che riguardano l'esenzione contributiva e la natura non professionale delle prestazioni sportive di natura dilettantistica.

Per quanto riguarda la prima problematica, è pacifico che l'esenzione contributiva non è limitata alla soglia valida ai fini fiscali; ma non mi pare però che nell'articolo si dica questo, forse nella formulazione non è ben esplicitato, ma in nessun passaggio si dice che sopra la soglia dei 7500 euro annui scatta l'obbligo contributivo.

Per quanto riguarda invece la non professionalità delle prestazioni sportive, qui confermo e rivendico quanto detto nell'articolo, pur condividendo le osservazioni rappresentate. Il tema non è affatto chiaro e risolto. Infatti la stessa sentenza del Tribunale di Milano del 27 gennaio 2017, allegata alle osservazioni, respingendo il ricorso delle SSD, ci dice che ai fini dell'applicazione del regime agevolativo di cui all'art. 67 comma 1 lett. m), la non professionalità è un requisito anche per le prestazioni svolte nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche. Cioè, la non professionalità non è legata automaticamente alla natura dilettantistica della società o dell'associazione così certificata dal CONI a seguito della iscrizione nell'apposito registro, ma va valutata caso per caso in funzione delle caratteristiche intrinseche dell'attività svolta e del prestatore. Poi c'è altra ampia giurisprudenza che lega invece la non professionalità alla natura dilettantistica dell'ASD/SSD così certificata a seguito dell'iscrizione nel registro Coni. Quindi non è affatto scontato che la non professionalità sia riferita esclusivamente alle cococo di carattere amministrativo gestionale rese nelle ASD/SSD.

Ora, è vero che la specificazione del requisito della non professionalità riferita solo alle cococo di carattere amministrativo gestionale fatta dal legislatore lascia dedurre che laddove non è stato invece specificato esso non rileva e, pertanto, non risultando indicato in riferimento all'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche, tale requisito non viene in considerazione. È tuttavia anche vero che il Tribunale di Milano e non solo, fa un ragionamento diverso. Peraltro, anche le note ministeriali e da ultimo quella dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (n. 1/16), indirettamente lasciano intendere che la professionalità/non professionalità rileva anche nelle attività sportive e non solo dunque nelle cococo di carattere amministrativo gestionale. Lo fa precisamente quando ci dice che "le qualifiche acquisite dai singoli soggetti attraverso appositi corsi di formazione promossi dalle singole federazioni, nonché la loro iscrizione in albi o elenchi tenuti dalle federazioni o dal Coni attestanti la capacità di esercitare determinate attività di formazione, non possono essere considerati di per se elementi per ricondurre i redditi percepiti da tali soggetti tra quelli aventi natura professionale". Quindi, da questa affermazione possono scaturire due considerazioni: la prima è che, diversamente, il possesso di titoli accademici (es. laurea in scienze motorie) potrebbe consentire di qualificare la prestazione resa, ad esempio, da istruttori o figure analoghe, nell'ambito di ASD/SSD, come "professionale", con tutte le conseguenze che ne derivano (esclusione dalla categoria "redditi diversi" e di conseguenza dal regime fiscale agevolativo); la seconda considerazione è che, facendo questa precisazione l'INL ci dice indirettamente che la natura giuridica dilettantistica dell'ASD/SSD riconosciuta con l'iscrizione nel registro Coni, non escluderebbe di per se una valutazione sulla professionalità/non professionalità delle prestazioni rese, e qui non si riferiva certo alle cococo di carattere amministrativo gestionale.

Quindi, nell'articolo precedente, la precisazione del requisito della non professionalità riferibile alle sole cococo di carattere amministrativo gestionale, non è stata fatta per tutti i motivi sopra esposti.

Resta sempre ferma l'utilità di ogni sano confronto dialettico che prima o poi porta sempre e comunque ad una sintesi, si spera, risolutiva, ma comunque sicuramente migliorativa. ■



# L'assemblea della Fondazione

di Clap



ha continuato nell'azione di elaborazione e concretizzazione di taluni programmi di attività di particolare rilievo, tesi a favorire la valorizzazione e la crescita culturale dei soci, dei dipendenti del Ministero del Lavoro ed anche dei rispettivi familiari. È stato portato avanti e ancora migliorato il piano editoriale deciso nella Assemblea Nazionale del 2015 e si è proseguito nella azione tesa a mantenere alto il ricordo dell'uomo e studioso che ha dato il nome alla Fondazione.”

In particolare, ha sintetizzato Di Lalla

## BORSE DI STUDIO - PREMIO MASSIMO D'ANTONA

Nella logica dell'alternanza con il Ministero del Lavoro, nell'anno 2016: Il Ministero del Lavoro, a seguito del Protocollo d'intesa stipulato con la Fondazione Prof. Massimo D'Antona in data 19.7.2016), ha istituito il premio di studio “Massimo D'Antona”, destinato a giovani laureati (con laurea specialistica o vecchio ordinamento) e dottori di ricerca che abbiano discusso una tesi in materia di diritto del lavoro, da assegnarsi tramite procedura selettiva per titoli. Il relativo Avviso è stato pubblicato in data 9-9-2016 e sono in corso le procedure di nomina della Commissione scientifica; La Fondazione Massimo D'Antona, sulla base di quanto previsto dal bando di concorso “Premio MASSIMO D'ANTONA”, per le migliori tesi in diritto del lavoro, emanato in data 20/10/2015, a conclusione dei lavori della Commissione giudicatrice ed alla individuazione dei vincitori, ha proceduto alla consegna dei premi in data 9-11-2016.



## EVENTI CONVEGNISTICI

La Fondazione, nel rispetto della previsione statutaria tesa a “organizzare convegni, riunioni e manifestazioni per commemorare il Prof. Massimo D'Antona e per la discussione di temi riguardanti il lavoro e la legislazione sociale”, in collaborazione con il Ministero del Lavoro, promuove e organizza annualmente eventi convegnistici con la partecipazione di studiosi della materia nonché di personalità delle istituzioni, della politica e del mondo del lavoro.

Il 9-11-2016, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, organizzato dalla Fondazione, si è svolto un evento convegnistico dal titolo “Giovani senza lavoro – Paese senza futuro”. L'iniziativa, presentata dal Presidente, Fabrizio Di Lalla e coordinata da Palmira D'Onofrio (Consigliera della Fondazione), si è avvalsa degli interventi di Guglielmo Loy, Segretario Confederale della Uil Nazionale e di Pierangelo ALBINI, Direttore Area Lavoro e Welfare di Confindustria. I lavori sono stati

conclusi dal Ministro del Lavoro Giuliano Poletti che ha anche consegnato personalmente il premio Massimo D'Antona ai vincitori.

## CONVENZIONE UNINETTUNO

La Fondazione, per promuovere la crescita culturale dei propri soci, ha attivato una apposita convenzione con l'Università Telematica Internazionale UNINETTUNO, finalizzata a sostenere i soci stessi ed i loro familiari nella frequenza di tutti i corsi di laurea programmati da Uninettuno, usufruendo di uno sconto del 30% sulla quota di iscrizione.

## ATTIVITÀ EDITORIALE

Nel corso del 2016, si è ulteriormente sviluppata la attività editoriale con la pubblicazione di:

- quinto volume della "Collana Massimo D'Antona, Lavoro e diritto" dal titolo "LA SALUTE E LA SICUREZZA DEL LAVORATORE NELLA FRAMMENTAZIONE D'IMPRESA", scritto da Oronzo Camasta
- sesto volume della "Collana Massimo D'Antona, Lavoro e diritto" dal titolo "LA SOSPENSIONE DELL'ATTIVITÀ D'IMPRESA IN ITALIA" di Francesca Narducci.

Con queste ultime due pubblicazioni è stato ulteriormente migliorato il format della collana attraverso la quale le tesi vincitrici dei premi vengono aggiornate e ulteriormente valorizzate dall'autore, pubblicate singolarmente come contributo della Fondazione agli studi sul diritto del lavoro e sulla legislazione sociale.

- sei numeri della Rivista on line della Fondazione, LAVORO@CONFRONTO. La Rivista rappresenta un ulteriore, nostro contributo sui temi che concernono il diritto del lavoro e la legislazione sociale. Il progetto, sicuramente molto impegnativo e in piena evoluzione sotto l'aspetto editoriale, grafico e contenutistico, è reso possibile grazie al grande patrimonio professionale presente oggi fra i nostri soci e fra i dipendenti del Ministero del Lavoro. In via eccezionale, si avvale anche di professionisti e rappresentanti delle Istituzioni e del mondo del lavoro esterne alla Fondazione. La pubblicazione affronta argomenti di grande attualità e mette a confronto studi, metodi e linguaggi di diversi ambiti di impegno, con l'intento di riuscire a disporre di un momento di conoscenza, discussione e di confronto sui temi del mondo del lavoro. Va ricordato che l'impegno viene portato avanti non solo in quanto la Fondazione è nata – come Onlus indipendente – grazie anche alla volontà del Ministero del Lavoro e delle Organizzazioni Sindacali Nazionali, ma altresì perché lo studioso, il Prof. Massimo D'Antona, cui è intitolata la Fondazione, era docente di diritto del lavoro ed i suoi studi rimangono ancora oggi un modello di ricerca e di analisi.
- Collana Quaderni - È stata inoltre avviata la realizzazione del terzo numero della Collana Quaderni della Fondazione all'interno del quale sono stati raccolti gli Atti della Tavola Rotonda organizzata dalla Fondazione per il 9 novembre 2016. Con la pubblicazione della Collana Quaderni, la Fondazione intende raccogliere argomenti riguardanti il mondo del lavoro e, soprattutto, quelli approfonditi con iniziative intraprese dalla Fondazione.



## SOLIDARIETÀ e ASSISTENZA

Nell'ambito della azione statutaria tesa a "svolgere assistenza diretta ai lavoratori e pensionati che si trovino in particolare condizione di svantaggio" la Fondazione ha ulteriormente arricchito le opportunità già messe in essere negli anni precedenti, con l'intento di sollevare i soci e le loro famiglie da taluni appesantimenti economici che gravano sugli stessi.

## INTERVENTI ASSISTENZIALI E BENEFICIENZA

È stato confermato uno stanziamento preventivo da destinare ad un intervento assistenziale e di beneficenza a favore di organismi o istituti impegnati in attività particolarmente meritevoli nel campo della salute, dell'assistenza in genere, o del sociale.



Sulla base di questi presupposti – ha concluso Di Lalla – e di tutto ciò che oggi, in questa Assemblea Nazionale, riusciremo a condividere e decidere, siamo convinti che la nostra Fondazione sempre più potrà migliorare il proprio grado di impegno a favore dei soci e, in genere, dei dipendenti, dei pensionati del Ministero del Lavoro e delle loro famiglie.

Dopo il parere favorevole espresso dal Presidente del Collegio dei Sindaci, Alfonso De Lucia, e una attenta discussione, il bilancio consuntivo 2016 e preventivo 2017 della Fondazione sono stati approvati all'unanimità dell'Assemblea.

ufficialmente presentato il settimo volume della Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto dal titolo VADEMECUM PER L'ISPETTORE DEL LAVORO, scritto da Piero Cascioli.

“Quando ho letto il manoscritto di Piero Cascioli – ha detto Fabrizio Di Lalla in sede di presentazione dell'opera – ho pensato subito che era arrivato il momento di dare seguito all'idea di allargare la nostra splendida collana ad autori di opere originali nel campo del diritto del lavoro, andando oltre il ristretto ambito della pubblicazione delle tesi vincitrici dell'annuale Premio D'Antona.”

“Questa opera – ha proseguito Di Lalla – per il contenuto e la sua disposizione logica, susciterà sicuramente vivo ed esteso interesse, soprattutto tra gli operatori del settore; addetti agli organi di vigilanza e quanti hanno rapporti e contatti con tali istituzioni; lavoratori, imprenditori, professionisti che svolgono attività di supporto aziendale.”

Proprio in considerazione del fatto che Cascioli è Ispettore del lavoro e svolge un importante incarico di coordinamento in seno all'Ispettorato di Roma siamo sicuri di poter dire che il Vademecum può senz'altro portare un sostegno tecnico in una delle “attività tra le più complesse e difficili del pubblico impiego per l'ampia mole di norme, oltretutto in continuo aggiornamento, e per la diretta responsabilità addossata all'operatore proporzionata agli enormi poteri a lui concessi. Alla responsabilità si unisce, poi, la solitudine decisionale non temperata dall'ordine gerarchico.”

“Oltretutto, il lavoro di Piero Cascioli – ha detto ancora Di Lalla – già di per sé cospicuo e aggiornato alle novità dell'ultima ora, è accompagnato da un'appendice che contiene elementi estremamente utili alla consultazione. Tra essi si fa notare per la sua accuratezza, l'indice dei termini che fornisce al lettore uno strumento idoneo a una rapida e precisa consultazione dell'argomento di cui è interessato.”

“Insomma – ha concluso Di Lalla – la collana dedicata a Massimo D'Antona, di cui la nostra fondazione porta con orgoglio il suo nome, si arricchisce di questo nuovo volume, nell'edizione grafica aggiornata già sperimentata e molto gradita dai lettori, lungo il sentiero tracciato per dare un contributo di conoscenza in un settore come quello del lavoro, così importante dal punto di vista economico e soprattutto sociale.”



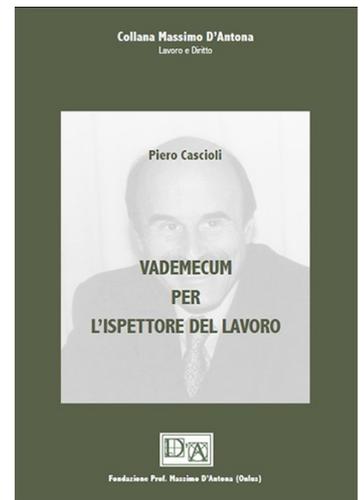
Ha quindi preso la parola Piero Cascioli che, dopo aver ringraziato i dirigenti della Fondazione per l'attenzione che hanno voluto dare al suo lavoro, ha spiegato che “l'opera tende a riportare a sintesi le linee tracciate dal Ministero del Lavoro in tema di attività ispettiva mediandole con quanto emerso dal confronto quotidiano con gli ispettori impegnati quotidianamente nell'attività di vigilanza.”

“L'impegno era nato – ha aggiunto Cascioli – come scelta di approfondimento del fenomeno del lavoro nero ma, in corso d'opera, è stato opportuno arricchire lo studio introducendo alcuni capitoli dedicati ad istituti che, soprattutto in questi ultimi tempi contrassegnati da gravi crisi economiche ed occupazionali, coinvolgono sempre di più l'attività ispettiva. Si tratta delle verifiche sugli interventi straordinari di integrazione salariale. E poi ancora le verifiche su patronati, enti di formazione e quelle sugli impianti di videosorveglianza ed altri strumenti. Infine, è stato introdotto un capitolo dedicato all'illecito

amministrativo, limitando l'esame ai principi generali, agli atti di accertamento ed alle procedure connesse.”

“Nel corso della ricerca – ha detto ancora Cascioli – sono emerse luci ed ombre con aspetti di particolare criticità e problematicità che valeva la pena affrontare, per rafforzare le luci e fugare le ombre. Inizialmente è stata prestata particolare attenzione al fenomeno del lavoro nero ed ai relativi strumenti di contrasto: la maxi sanzione, il Provvedimento di sospensione e di revoca, seguendo le novità normative intervenute successivamente alla loro introduzione. Sono state poi trattate le tematiche inerenti alle esternalizzazioni ed alle relative problematiche sui fenomeni interpositori, esaminando anche il meccanismo di responsabilità solidale nella filiera degli appalti.”

Cascioli ha invece fatto la scelta di non affrontare in questa opera le tematiche inerenti la sicurezza e l'orario di lavoro per le quali, data la complessità ed estensione, ha già preannunciato l'impegno di occuparsi in una prossima opera. ■



## Primo Maggio

Quest'anno per il primo maggio i tre segretari confederali si sono dati appuntamento a Portella della Ginestra dove settant'anni fa si consumò l'eccidio mafioso per mano della banda Giuliano armata dai latifondisti preoccupati della richiesta di riforma agraria avanzata dal movimento sindacale e contadino. La scelta non poteva essere migliore perché quei tragici eventi non sono patrimonio esclusivo degli storici ma hanno eterna attualità nella lotta umana per migliorare le proprie condizioni economiche e spirituali. Da allora, grazie al sindacato i proletari, come si chiamavano una volta, di progressi ne hanno fatto e conquiste un tempo impensabili sono diventate realtà. Almeno fino a un ventennio fa, perché diciamoci la verità, da qualche tempo a questa parte i lavoratori stanno subendo una vera e propria regressione e i diritti conquistati a caro prezzo vengono eliminati uno a uno come le foglie di un carciofo.

La maggior parte dell'opinione pubblica ne attribuisce la responsabilità all'incapacità attuale del sindacato di contrastare con successo le continue incursioni che vengono da più parti per indebolire il potere contrattuale dei lavoratori. Vera o falsa che sia, questa convinzione si sta diffondendo a macchia d'olio nel corpo sociale del nostro Paese, e unita ad altri elementi, sta da tempo rendendo sempre più debole la sua azione, al punto che qualche forza politica ne chiede l'abolizione.

Dentro il suo recinto, infatti, per le falle in aumento nella rete, gli iscritti sono in continua diminuzione e al momento restano i pensionati, tanti, i lavoratori del privato addetti alla media e grande industria, e i pubblici dipendenti, sempre meno. Fuori, la sterminata massa di quanti sono addetti nelle piccole aziende in modo precario o in nero, con zero diritti. A essi si aggiunge la marea di disoccupati il grosso dei quali è rappresentato dai giovani. Al giorno d'oggi, tanti di essi non sanno neanche della sua esistenza, altri ne hanno un'immagine negativa perché ritengono che si muova solo per tutelare i propri aderenti. Se qualcuno prova a difendere la sua ragion d'essere come fondamentale strumento d'intermediazione si becca, nella migliore delle ipotesi, un sonoro spernacchiamento. Abbiamo da tempo l'impressione che i vertici sindacali non si rendono conto di questo diffuso malessere e della perdita del loro ruolo, un tempo fondamentale, senonché proprio a Portella della Ginestra si è verificato qualcosa di imprevisto e importante. Tutto si stava svolgendo secondo le solite ritualità senz'anima e gli slogan più triti, come la necessità di creare occupazione, i gravi problemi del meridione, eccetera, eccetera. Concetti, questi che se li esprimiamo noi gente comune che non contiamo un cavolo possono avere un senso, detti da chi rappresenta o crede di rappresentare la parte più numerosa della società, assumono l'aspetto di luoghi comuni. Da essi, infatti, è lecito aspettarsi proposte concrete e l'adozione di strumenti di lotta idonei. Poi a sorpresa dal palco si è sentita un'ammissione importante a proposito del suicidio di un giovane disoccupato: "Non abbiamo fatto tutto quel che dovevamo fare".

Lì l'oratore si è fermato, mentre avremmo voluto che continuasse affermando: "Precari, disoccupati, giovani smarriti è venuta finalmente l'ora d'incontrarci per costruire un progetto di sviluppo e di ricostruzione di tutele e garanzie. E' venuta l'ora per lottare insieme senza tregua, perché da oggi voi rappresentate il nostro primo obiettivo. La vera emergenza siete voi e il vostro futuro s'incrocia con quello del nostro Paese.

Noi non possiamo creare posti di lavoro ma possiamo indurre il governo e le classi dirigenti a investire tutto quello che oggi attraverso mille rivoli viene disperso per corruzione e interessi particolari e lobbistici. E lo chiederemo non con un inchino di sottomissione o remissione ma con voi al nostro fianco, a fronte alta, consapevoli della forza possente che le grandi sfide e le ragioni sacrosante sanno emanare. Si può fare, si deve fare perché tale obiettivo è la ragione della nostra esistenza. Dateci per questo il vostro appoggio e riusciremo nell'intento comune." ■



## Hanno collaborato a questo numero

- Marco Biagiotti
- Annalisa Brescia
- Piero Cascioli
- Fabrizio Di Lalla
- Pietro Napoleoni
- Stefano Olivieri Pennesi
- Claudio Palmisciano
- Riccardo Rizza
- Graziella Secreti

### LAVORO@CONFRONTO

Via Quintino Sella, 23  
00187 Roma

[www.lavoro-confronto.it](http://www.lavoro-confronto.it)

[LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonata.it](mailto:LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonata.it)

Numero 21 • Maggio/Giugno 2017

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: Palmira 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. ■*