



Il pollo di Trilussa

di Fabrizio Di Lalla

Secondo il nostro istituto di statistica la prima parte dell'anno in corso per gli italiani è andata bene oltre le più rosee previsioni. Nel primo trimestre, infatti, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente il reddito disponibile per le famiglie è aumentato del 2,4 per cento e la quota destinata alle spese del

2,6; un tale risultato non si aveva da ben sei anni. La crescita rilevata dall'Istat è talmente notevole che il ritrovato benessere dovrebbe essere sotto gli occhi di tutti, mentre, secondo vista e conoscenza di chi scrive, poco sembra cambiato rispetto alle difficoltà economiche che ci portiamo dietro ormai da lungo tempo. C'è qualcosa, dunque, che non torna, perché o siamo strabici noi o le statistiche sono sbagliate se non addirittura truccate.

Riteniamo che non ricorra nessuna delle due ipotesi, per il semplice fatto che i dati forniti sono veri e nello stesso tempo errati perché le statistiche, come sappiamo, rappresentano la media di un determinato fenomeno collettivo [...]

[CONTINUA A PAG 2]

Decreto Madia sul lavoro pubblico - Parte Seconda

di Marco Biagiotti

Nella Gazzetta Ufficiale del 7 giugno scorso sono stati pubblicati i decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 74 e n. 75, attuativi dell'art. 17 della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 e riguardanti, rispettivamente, la riforma del sistema di valutazione dei pubblici dipendenti ai fini della corresponsione del trattamento accessorio (modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) e la riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165). In questo numero di Lavoro@Confronto [...]

[CONTINUA A PAG 3]

Ruoli e compiti di Polizia Giudiziaria

di Stefano Olivieri Pennesi

Partiamo dalla citazione dell'art. 55 del codice di procedura penale: "1. La polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia di reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale. 2. Svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria. 3. Le funzioni indicate nei commi 1 e 2 sono svolte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria" [...]

[CONTINUA A PAG 10]

SOMMARIO:

Il pollo di Trilussa Fabrizio di Lalla	[Pag. 2]
Decreto Madia sul lavoro pubblico - Parte seconda Marco Biagiotti	[Pag. 3]
Ruoli e compiti di Polizia Giudiziaria Stefano Olivieri Pennesi	[Pag. 10]
A proposito del cambio della targa Renato Nibbio	[Pag. 16]
Il diritto allo sciopero, un valore irrinunciabile Gianna Elena De Filippis	[Pag. 18]
Il futuro dei Servizi per l'impiego Gianluca Meloni	[Pag. 21]
Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo Alberto Del Prete	[Pag. 23]
Le nuove regole per le prestazioni occasionali Luigi Oppedisano	[Pag. 27]
Il distacco transnazionale Piero Cascioli	[Pag. 30]
La pensione ai lavoratori precoci Riccardo Rizza	[Pag. 34]
Il collocamento mirato Simone Chigliaro	[Pag. 36]
Un male oscuro chiamato mobbing Dorina Cocca e Tiziano Argazzi	[Pag. 39]
L'identità perduta Fadila	[Pag. 44]
Hanno collaborato a questo numero	[Pag. 45]

Il pollo di Trilussa

I dati dell'ISTAT su redditi e consumi familiari di Fabrizio di Lalla [*]

Secondo il nostro istituto di statistica la prima parte dell'anno in corso per gli italiani è andata bene oltre le più rosee previsioni. Nel primo trimestre, infatti, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente il reddito disponibile per le famiglie è aumentato del 2,4 per cento e la quota destinata alle spese del 2,6; un tale risultato non si aveva da ben sei anni. La crescita rilevata dall'Istat è talmente notevole che il ritrovato benessere dovrebbe essere sotto gli occhi di tutti, mentre, secondo vista e conoscenza di chi scrive, poco sembra cambiato rispetto alle difficoltà economiche che ci portiamo dietro ormai da lungo tempo. C'è qualcosa, dunque, che non torna, perché o siamo strabici noi o le statistiche sono sbagliate se non addirittura truccate.

Riteniamo che non ricorra nessuna delle due ipotesi, per il semplice fatto che i dati forniti sono veri e nello stesso tempo errati perché le statistiche, come sappiamo, rappresentano la media di un determinato fenomeno collettivo. Nel nostro caso è fuor di dubbio che c'è una parte della nostra società che non è toccata dalla crisi, anzi in questi ultimi tempi di ripresine varie avrà sicuramente aumentato il suo reddito, cosa questa che gli ha consentito di allargare ulteriormente i margini degli acquisti, mentre un'ampia fascia di popolazione continua a soffrire e non può andare oltre i suoi bisogni essenziali.

La conferma di tutto ciò ci viene da altri elementi. Intanto, l'occupazione non è cresciuta e contiene al suo interno, inalterato se non aggravato, il cancro della precarietà e dei bassi salari. La fuga all'estero dei giovani per sottrarsi a disoccupazione o retribuzioni inadeguate, continua con gli stessi ritmi precedenti. I rinnovi contrattuali laddove sono stati realizzati non ci pare che contengano aumenti sostanziali per i lavoratori, mentre nel pubblico impiego siamo ancora in alto mare. Pertanto, per buona parte dei lavoratori dipendenti pubblici e privati e per i piccoli artigiani e commercianti c'è stato poco da scialare e le preoccupazioni per il futuro sono rimaste intatte.

L'Istat ci dice anche che è aumentata la pressione fiscale e in questo caso gli esclusi sono gli evasori mentre i lavoratori ci stanno dentro come sempre, perché sicuramente toccati dall'aumento delle imposte indirette. Da qui emerge la necessità che dati così importanti dovrebbero essere pubblicati con maggiore cautela e almeno scorporati per fasce sociali, altrimenti, pur veri diventano ingannevoli.

L'Italia, dunque, continua da qualche tempo a essere spaccata in due tra chi sta bene e chi fa fatica a sbarcare il lunario, tra cui una parte consistente del ceto medio, compreso quello impiegatizio, un tempo elemento trainante e fondamentale della nostra società, mortificato, oggi, in termini di reddito e status. Questa frattura è sicuramente un elemento di forte instabilità, né la rappresentanza politica della classe dirigente ha il coraggio di adottare i provvedimenti necessari a mutare tale situazione patologica, nonostante periodici annunci e promesse.

Ci riferiamo a una profonda redistribuzione del reddito a sostegno dei ceti più disagiati, attraverso una riduzione delle tasse o altre misure idonee ma si afferma che non ci sono le ingenti risorse necessarie. Per reperirle occorrerebbero provvedimenti d'emergenza che i nostri governanti non hanno la forza di adottare, come una drastica riduzione della spesa pubblica, dove accanto agli stanziamenti necessari per welfare e servizi sociali, c'è una vasta gamma di finanziamenti per clientele, organismi inutili e sprechi eliminabili. Gli impegni assunti per tale operazione non sono stati mantenuti o non hanno sortito alcun effetto per le loro insignificanti dimensioni e la migliore testimonianza di ciò ci è arrivata in una recente relazione della Corte dei Conti in cui viene sottolineato che la spesa pubblica non è affatto diminuita, anzi le maglie del bilancio pubblico si sono addirittura allargate.

Purtroppo i termini temporali perché la situazione non precipiti in modo irreparabile si stanno riducendo drasticamente e un intervento in questo campo è indispensabile ora, senza attendere l'elemento salvifico della ripresa economica nella speranza che porti occupazione e benessere, perché, anche se dovesse avvenire in modo sostanziale, non è detto che si creerebbero gli stessi risultati di un tempo. La realtà odierna, infatti, è molto più complessa di ieri in quanto rivoluzionarie innovazioni tecnologiche hanno modificato parametri e fattori produttivi. Per gestire una tale complessa situazione occorre una classe dirigente non solo competente ma anche coraggiosa, che sappia tirar fuori gli attributi quando è necessario e ora è proprio necessario. ■



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

Decreto Madia sul lavoro pubblico - Parte seconda

Sistema disciplinare e stabilizzazione dei precari di Marco Biagiotti [*]

Nella Gazzetta Ufficiale del 7 giugno scorso sono stati pubblicati i decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 74 e n. 75, attuativi dell'art. 17 della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 e riguardanti, rispettivamente, la riforma del sistema di valutazione dei pubblici dipendenti ai fini della corresponsione del trattamento accessorio (modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) e la riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165). In questo numero di Lavoro@Confronto proseguiamo nell'illustrazione di alcune delle novità più significative contenute nei due provvedimenti (entrati in vigore il 22 giugno), dopo esserci già soffermati, nel numero precedente, sugli aspetti riguardanti la ridefinizione del rapporto tra legge e contratto e il parziale ampliamento degli spazi della contrattazione collettiva.

All'indomani dell'approvazione definitiva da parte del governo dei due provvedimenti, giornali e televisioni hanno diffuso con grande risalto la notizia dell'ennesimo giro di vite contro gli statali fannulloni e assenteisti, sottolineando come siano state introdotte norme più severe in materia di licenziamento disciplinare ed ampliato il novero delle fattispecie sanzionabili, accorciando notevolmente i termini del procedimento. In effetti, il decreto 75 modifica in più punti il 'pacchetto' a suo tempo introdotto dal decreto 27 ottobre 2009, n. 150, vale a dire gli articoli da 55-bis a 55-sexies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Secondo tradizione, l'articolo 55-quater ha guadagnato il primo posto nell'attenzione dei *media*, soprattutto per via del fatto che in esso vengono enunciate le (vecchie e nuove) fattispecie di infrazioni che possono comportare l'irrogazione della sanzione del licenziamento disciplinare, con e senza preavviso. Curiosamente, però, molti commentatori hanno 'dimenticato' di dire che alcune delle modifiche introdotte nell'articolo 55-quater, in particolare quelle sui famigerati "furbetti del cartellino", risalgono ad oltre un anno e mezzo fa, allorché il governo Renzi, sull'onda dell'indignazione popolare per le immagini di alcuni dipendenti pubblici sorpresi dalle telecamere di sorveglianza a falsificare la timbratura, presentò in fretta e furia uno schema di decreto *ad hoc* entrato in vigore qualche mese dopo (decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116). Non ci dilungheremo, pertanto, su questo aspetto della normativa sui licenziamenti disciplinari, ormai sin troppo nota agli addetti ai lavori per essere spacciata come novità, se non per ricordare che il citato decreto 116 non introduceva una nuova fattispecie di illecito disciplinare (il licenziamento senza preavviso per falsa attestazione della presenza in servizio esisteva già)^[1], ma un sorta di rito abbreviato per permettere alle Amministrazioni di irrogare la sanzione in soli 30 giorni nei confronti dei dipendenti colti in flagranza, o la cui infrazione venga accertata "mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze", nonché nei confronti dei dipendenti che si rendano in qualunque modo complici dell'illecito altrui, anche per effetto di comportamenti omissivi^[2].



A prescindere dalla circostanza di essere colti o meno in flagranza, comunque, il decreto legislativo 75/2017 amplia le tipologie di infrazione previste dall'art. 55-quater del d.lgs. 165/2001 che possono dare luogo alla sanzione del licenziamento disciplinare, introducendo quattro nuove fattispecie di illecito e precisamente:

- gravi o reiterate violazioni dei codici di comportamento;
- commissione dolosa, o gravemente colposa, di grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione;
- reiterata violazione di obblighi concernenti la prestazione lavorativa, che abbia determinato l'applicazione, in sede disciplinare, della sospensione dal servizio per un periodo complessivo superiore a un anno nell'arco di un biennio;
- insufficiente rendimento dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza, e rilevato dalla costante valutazione negativa della *performance* del dipendente per ciascun anno dell'ultimo triennio.

Queste nuove fattispecie si aggiungono alle sei già esistenti ex riforma Brunetta del 2009, che, per buona memoria, ricordiamo:

a) falsa attestazione della presenza in servizio, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato

di malattia (senza preavviso);

b) assenza ingiustificata per tre giorni, anche non continuativi, nell'arco di un biennio o per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni; mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione;

c) ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio;

d) falsi documenti e/o false dichiarazioni ai fini dell'instaurazione del rapporto di lavoro o delle progressioni di carriera (senza preavviso);

e) reiterazione di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui nell'ambiente di lavoro (senza preavviso);

f) condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro (senza preavviso).

Per tutte le tipologie sopra elencate, il decreto 75 opera una sorta di aggancio con il decreto 116, stabilendo che il 'rito abbreviato' introdotto per i finti timbratori (commi da 3-bis a 3-quinquies dell'articolo 55-querter) si estenda a tutte le fattispecie di "condotte punibili con il licenziamento", se accertate in flagranza.

Delle quattro nuove tipologie di illeciti che possono dar luogo alla sanzione del licenziamento, quella che ha maggiormente colpito la... fantasia popolare è sicuramente la quarta, concernente l'accertato insufficiente rendimento dei dipendenti pubblici per tre anni consecutivi^[3]. In realtà, sia la vecchia che la nuova formulazione appaiono caratterizzate dallo stesso tratto di fumosa autoreferenzialità burocratica che, purtroppo, informa di sé gran parte delle disposizioni sul lavoro pubblico introdotte dai legislatori di tutti gli orientamenti politici negli ultimi 10 anni. A parte l'indeterminatezza del concetto di "reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa", quel che più sorprende nella disposizione in esame è la disinvoltura con cui si opera il collegamento tra il sistema disciplinare e l'apparato valutativo dirigenziale che deriva dal cosiddetto 'sistema della *performance*', ovvero il meccanismo più ipertrofico, bizantino, dispersivo e confusionario che mai mente umana abbia saputo elaborare per distribuire – di solito con due o tre anni di ritardo e senza contare la parametrizzazione sui giorni di presenza in servizio – faraonici premi di incentivazione alla produttività che ammontano, in media, a circa 4-500 euro lordi pro-capite l'anno. Ma anche ammettendo (con fatica) che il tentativo di collegare i criteri di misurazione della *performance* con la valutazione degli "obblighi concernenti la prestazione lavorativa" fissati da "norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza" abbia un senso (e in attesa di comprendere chi e in base a quali criteri debba tracciare, in ciascuna amministrazione, la linea oltre la quale scatta la valutazione individuale di insufficiente rendimento), non si può fare a meno di osservare che, allo stato attuale dell'evoluzione normativa, la rilevazione della "violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa" è una procedura scritta sulla sabbia, al pari di quella sulla rilevazione della *performance*. In base alle disposizioni contenute nell'art. 9 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, infatti, la misurazione e la valutazione delle *performance* individuali spettano ai dirigenti responsabili di ciascuna unità organizzativa secondo parametri che, in parte, si sovrappongono a decisioni di competenza di altri soggetti coinvolti, a vario titolo, nel processo valutativo (gli Organismi Indipendenti di Valutazione, le associazioni dei cittadini e degli utenti dei servizi forniti dalle amministrazioni, le organizzazioni sindacali). Per di più, fra le nuove disposizioni introdotte con il decreto legislativo riguardante la misurazione e la valutazione della produttività ai fini dell'erogazione del salario accessorio vi è anche la previsione che il Dipartimento della Funzione Pubblica fornisca alle amministrazioni opportuni "indirizzi" in base ai quali adottare il sistema della *performance*, nell'ambito del quale andranno anche definite le "procedure di conciliazione a garanzia dei valutati", vale a dire la possibilità per i dipendenti di attivare una fase formale di contraddittorio con la propria amministrazione rispetto alla valutazione ottenuta^[4]. Passaggio assolutamente cruciale, quest'ultimo, per scongiurare – o, almeno, ridurre – la possibilità che, in considerazione del loro rilievo ai fini disciplinari, le valutazioni di insufficiente rendimento possano configurarsi come strumenti impropri di pressione e di condizionamento nei confronti dei dipendenti, magari per finalità che nulla hanno a che vedere con il buon funzionamento degli uffici o con il miglioramento della qualità dei servizi forniti a cittadini e imprese.

Le modifiche introdotte dal decreto 75/2017 nel sistema disciplinare dei dipendenti pubblici intervengono anche sulla procedura e sulla durata dei termini previsti per la conclusione dei procedimenti, come definiti dall'art. 55-bis del d.lgs. 165/2001 riguardante "Forme e termini del procedimento disciplinare". Rispetto alla versione brunettiana, il nuovo art. 55-bis sposta il baricentro dell'azione disciplinare maggiormente sull'Ufficio Procedimenti Disciplinari e meno sul dirigente responsabile della struttura nella quale opera il dipendente sottoposto ad addebito^[5], ad eccezione delle infrazioni di minore gravità per le quali è prevista la sanzione del rimprovero verbale. Per tutte le altre tipologie di infrazione, al dirigente responsabile spetta il compito di segnalare entro 10 giorni all'UpD i fatti di rilevanza disciplinare di cui sia venuto a conoscenza, dopo di che l'iniziativa passa nelle mani dello stesso UpD secondo la seguente tempistica:



- entro 30 giorni, contestazione scritta dell'addebito e convocazione dell'interessato, con preavviso di almeno 20 giorni, per l'audizione in contraddittorio[6];
- possibilità per il dipendente convocato di chiedere il differimento dell'audizione per grave ed oggettivo impedimento, per una sola volta e con corrispondente proroga del termine per la conclusione del procedimento[7];
- conclusione del procedimento entro 120 giorni dalla contestazione dell'addebito.

Con riguardo alla tempistica, la vecchia procedura operava una distinzione fra due categorie di illeciti: quelli che prevedono una sanzione superiore al rimprovero verbale, fino alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a un massimo di 10 giorni; e quelli di gravità superiore, che possono arrivare sino al licenziamento. Nel primo caso, i termini per la conclusione del procedimento disciplinare erano fissati in 60 giorni dal momento della contestazione dell'addebito (da effettuare al massimo entro 20 giorni dalla conoscenza del fatto da parte dell'amministrazione), con possibile prolungamento per gravi e motivate esigenze del dipendente accusato, da richiedere una sola volta; nel secondo caso, tutti i termini di cui sopra venivano raddoppiati. Nella nuova versione, invece, scompare la differenza fra le due tipologie di infrazione e, per tutte quelle che prevedono una sanzione superiore al rimprovero verbale, i termini di conclusione del procedimento



risultano ora fissati in 120 giorni dalla contestazione dell'addebito da parte dell'UpD, che deve avvenire al massimo entro 30 giorni dalla conoscenza dei fatti. Anche in questo caso, peraltro, la durata del procedimento può essere prolungata, per una sola volta, a richiesta del dipendente accusato, per grave ed oggettivo impedimento che non gli consenta di partecipare all'audizione in sua difesa.

A ben vedere, quindi, il decreto 75/2017 ha operato una riunificazione al rialzo dei termini del procedimento disciplinare, prevedendo che tutte le tipologie di illecito disciplinare (tranne quelle più lievi che prevedono la sanzione del solo rimprovero verbale e tranne quelle che prevedono la sanzione del licenziamento e sono caratterizzate dal requisito della flagranza) si concludano entro 120 giorni dall'atto di formale contestazione di addebito. Per contro, la riforma Madia tenta di eliminare tutte le possibili cause di rallentamento della procedura dovute a fattori esterni all'illecito commesso e, a tal fine, agisce lungo tre direttrici principali: a) la violazione dei termini; b) la sovrapposizione del procedimento disciplinare con il procedimento penale per il medesimo illecito; c) il trasferimento del dipendente presso un'altra amministrazione.

Nel primo caso, il decreto 75/2017 provvede, da un lato, a cassare i riferimenti (contenuti nei commi 2 e 4 del vecchio art. 55-bis) alla decadenza dell'azione disciplinare per violazione dei termini del procedimento, sostituendoli con un comma 9-ter nuovo di zecca che testualmente recita:

“La violazione dei termini e delle disposizioni sul procedimento disciplinare previste dagli articoli da 55 a 55-quater, fatta salva l'eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile, non determina la decadenza dall'azione disciplinare né l'invalidità degli atti e della sanzione irrogata, purché non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente, e le modalità di esercizio dell'azione disciplinare, anche in ragione della natura degli accertamenti svolti nel caso concreto, risultino comunque compatibili con il principio di tempestività. (...)”

Nel secondo caso, disciplinato dall'articolo 55-ter del d.lgs. 165/2001, la novità è rappresentata dal fatto che qualora un procedimento disciplinare per grave infrazione (con sanzione superiore alla sospensione dal servizio senza retribuzione per 10 giorni), nei casi “di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente”, venga sospeso in attesa dell'esito del procedimento penale, l'amministrazione può decidere di riattivarlo in qualunque momento, anche senza attendere la sentenza definitiva del tribunale, qualora ritenga di aver acquisito nuovi elementi sufficienti per concluderlo. Restano confermate le disposizioni già esistenti (art. 55-ter, comma 2) per i casi in cui il dipendente che abbia già subito una sanzione disciplinare venga poi assolto in sede penale con sentenza irrevocabile che riconosce che il fatto addebitato non sussiste o che il dipendente non lo ha commesso o non costituisce illecito penale; ovvero quelle (art. 55-ter, comma 3) relative ai casi in cui l'archiviazione del procedimento disciplinare sia seguito da una sentenza irrevocabile di condanna in sede penale. A fattor comune per le situazioni di cui sopra, il rinnovato comma 4 dell'art. 55-ter prevede che l'amministrazione riprenda o riapra il procedimento disciplinare entro 60 giorni dalla comunicazione della sentenza da parte della cancelleria del giudice, rinnovando la contestazione di addebito, con integrale nuova decorrenza dei termini per la sua conclusione.

Quanto alla terza fattispecie, il decreto Madia interviene sul comma 8 dell'art. 55-bis del d.lgs. 165/2001, inserendovi la previsione che qualora un dipendente sia trasferito presso un'altra amministrazione in pendenza di procedimento disciplinare, il procedimento stesso venga interrotto presso l'amministrazione di partenza e riparta dall'inizio, con nuova decorrenza dei termini, presso l'amministrazione di arrivo, non appena l'ente di provenienza abbia provveduto (obbligatoriamente e con tempestività) alla trasmissione degli atti^[8]. Nello stesso passaggio, inoltre, la nuova disposizione stabilisce che qualora l'amministrazione di provenienza venga a conoscenza di un illecito disciplinare commesso dal dipendente prima del trasferimento, provvede a darne segnalazione entro 20 giorni all'Ufficio per i procedimenti disciplinari dell'amministrazione presso cui il dipendente è stato trasferito e dalla data di ricezione della segnalazione decorrono i termini per la contestazione dell'addebito e per la conclusione del procedimento.

Si è accennato in precedenza (cfr. nota 1) al fatto che l'articolo 55-quinquies del d.lgs. 165/2001 (“False attestazioni o certificazioni”) già prevedesse una responsabilità ben più grave di quella esclusivamente disciplinare nei confronti dei dipendenti che producano false

attestazioni della presenza in servizio “mediante l’alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente”, o falsi attestati di malattia, per giustificare l’assenza dal servizio. In casi del genere, ai sensi della norma del 2009 scatta (in aggiunta al procedimento per illecito disciplinare e alla denuncia al pubblico ministero, su segnalazione dell’ufficio procedimenti disciplinari dell’amministrazione interessata^[9]) l’azione di responsabilità, da parte della Corte dei Conti, per danno patrimoniale relativa al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia stata accertata la mancata prestazione, nonché per danno d’immagine. Il passaggio sulla responsabilità per danno d’immagine, che nella disposizione del 2009 era formulato in modo un po’ generico, viene ora ripreso e rafforzato, agganciandolo alla procedura introdotta dal ricordato decreto 116/2016 per gli assenteisti sorpresi in flagranza e che, nel labirinto dei rimandi normativi, si colloca all’interno del d.lgs. 165/2001 sotto forma di comma 3-quater dell’art. 55-quater: “L’ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l’eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell’ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia”. In altre parole, la multa per danno erariale comminata dalla Corte dei Conti (oltre al licenziamento disciplinare e oltre alla denuncia al pubblico ministero) a carico del dipendente dovrà essere commisurata al clamore giornalistico dell’illecito commesso, discrezionalmente valutato dai giudici contabili^[10]. Un criterio che sarebbe eufemistico definire poco oggettivo (curiosamente, nel caso del lavoro pubblico gli strombazzamenti giornalistici spesso sono inversamente proporzionali alla gravità delle mancanze commesse e le malefatte più gravi, a volte, vengono ‘rivelate’ all’opinione pubblica dopo anni) e che comunque, a voler essere schietti, ci piacerebbe venisse esteso anche al danno d’immagine prodotto al Paese da buona parte della sua classe dirigente nazionale. Pubblici dipendenti e non.

In generale, la riforma Madia mantiene saldamente in mano al datore di lavoro pubblico la gestione del sistema disciplinare. Vengono anche confermate in blocco le disposizioni, a suo tempo introdotte dalla riforma Brunetta, concernenti il divieto per i contratti collettivi di istituire procedure di impugnazione dei procedimenti disciplinari e, correlativamente, è confermata la possibilità per i dipendenti a cui sia stata irrogata una sanzione disciplinare di ricorrere al tribunale ordinario o adire alle procedure di conciliazione non obbligatoria eventualmente fissate dagli accordi collettivi (tranne che per la sanzione del licenziamento), le quali, in ogni caso, non potranno essere “di specie diversa” da quella prevista per l’infrazione in oggetto e, comunque, non potranno più essere successivamente impuginate. Gli spazi di apertura nei confronti della contrattazione sono ridotti al minimo e si riducono, in buona sostanza, alla



competenza dei contratti collettivi sulla disciplina relativa alle infrazioni di minore gravità, punibili con la sanzione del rimprovero verbale (nuovo comma 1 dell’art. 55-bis, peraltro già prevista, seppure con parole diverse, nella versione originaria del 2009) e all’introduzione di un inedito comma 3-bis nel corpo dell’articolo 55-quinquies del d.lgs. 165/2001 (quello, appunto, concernente “False attestazioni o certificazioni”), nel quale si affida ai contratti collettivi nazionali il compito di definire le “condotte” e fissare le “corrispondenti sanzioni disciplinari” per i casi di ripetute e anomale assenze dal servizio in continuità con le giornate festive e di riposo settimanale, nonché di “anomale assenze collettive” in periodi critici nei quali è necessario assicurare la continuità dei servizi^[11].

L’ultimo intervento del decreto 75/2017 sul *corpus* del sistema disciplinare del pubblico impiego che si ritiene utile segnalare, a conclusione di questa breve rassegna, è quello che riguarda le modifiche introdotte all’art. 63 del d.lgs. 165/2001, concernente le “Controversie relative ai rapporti di lavoro”. Ferma restando la devoluzione al giudice ordinario di tutte le controversie di lavoro, il decreto Madia riscrive quasi integralmente il comma 2 dell’art. 63 citato, specie nella parte in cui si definisce la procedura da adottare nel caso che il giudice stesso dichiari nullo il licenziamento di un dipendente pubblico. La questione, com’è noto, è assai dibattuta, poiché chiama in causa l’applicazione dell’art. 18 dello Statuto dei Lavoratori dopo l’introduzione delle nuove norme in materia di licenziamenti illegittimi da parte del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23. Com’è noto, per i lavoratori del settore privato assunti dopo l’entrata in vigore del decreto 23/2015, il riconoscimento da parte del giudice della mancanza di giusta causa o giustificato motivo soggettivo nel licenziamento non comporta più l’obbligo di reintegrazione da parte del datore di lavoro, che permane invece nel caso di licenziamento discriminatorio. Peraltro, la legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. riforma Fornero del lavoro) aveva già fortemente ridotto il campo di applicazione dell’istituto della reintegrazione, affiancandolo (e, in larga misura, sostituendolo) con un articolato sistema di indennità alternative. Questo tema, già di per sé incandescente, divide da tempo gli esperti di diritto del lavoro in due fazioni: coloro che sostengono che il *Jobs Act* vada applicato integralmente anche al pubblico impiego, anche in materia di licenziamenti, e coloro che, invece, ritengono che ai dipendenti della P.A. debba continuare ad applicarsi l’art. 18 dello Statuto dei Lavoratori nella versione riveduta e corretta dalla riforma Fornero del 2012. Il nuovo testo del comma 2 dell’art. 63 del d.lgs. 165/2001 sembra chiudere (almeno per adesso) la discussione, stabilendo che il giudice, nella sentenza con la quale annulla o dichiara nullo il licenziamento, condanna l’amministrazione “alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un’indennità risarcitoria” non superiore all’equivalente di 24 mensilità, decurtate di una somma pari agli importi che il lavoratore abbia nel frattempo percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative.

L'altra vecchia conoscenza di (quasi) tutte le riforme della P.A. degli ultimi anni che torna ancora una volta a trovarci, è quella che riguarda l'eterna promessa della stabilizzazione dei precari di lungo corso. L'articolo 20 ("Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni") del d.lgs. 75/2017 trasforma in norma giuridica un impegno politico che il governo pre-referendario aveva sottoscritto con le organizzazioni sindacali nell'ambito del protocollo d'intesa del 30 novembre 2016, che, al riguardo, così recitava (Parte 4, lettera c): *"Il governo si impegna ad assicurare il rinnovo dei contratti precari con la pubblica amministrazione, attualmente in essere e di prossima scadenza, in vista di una definitiva regolamentazione da realizzarsi con la riforma del testo unico del pubblico impiego"*. Al netto del personale precario della Scuola (docente, amministrativo e tecnico-ausiliario) e di quello delle Istituzioni di alta formazione artistico-musicale, categorie esplicitamente escluse dall'applicazione dell'art. 20, c'è in ballo il destino di qualche decina di migliaia di dipendenti sparsi in varie amministrazioni, oltre l'80% dei quali impegnato nei comparti delle Regioni ed autonomie locali e della Sanità. Molti di loro avrebbero già dovuto essere stabilizzati grazie alle 'risolutive' procedure varate dal governo Letta con il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (poi legge 30 ottobre 2013, n. 125); le quali, in realtà, hanno risolto ben poco, anche a causa del sovrapporsi di altre priorità politiche che ne hanno fortemente rallentato l'attuazione (come, ad esempio, la necessità di riempire i posti liberi di molte amministrazioni con il personale delle Province in mobilità obbligatoria). Secondo i dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 31 dicembre 2015, i dipendenti pubblici con contratto di lavoro a tempo determinato o assunti con altre forme di lavoro flessibile sono – non considerando Scuola e AFAM – circa 105.000, ma secondo il governo attuale i potenziali destinatari delle misure contenute nel nuovo decreto Madia ammonterebbero a circa 50.000. Sul perché di questa discrasia si potrebbe disquisire a lungo, ma forse non è questa la sede più opportuna. Mette conto soltanto ricordare che il decreto 75/2017 circoscrive le nuove procedure di stabilizzazione agli intestatari di un contratto a termine, cui si aggiunge un certo numero di Lavoratori Socialmente Utili, presenti specialmente nelle regioni del sud-Italia, e qualche centinaio di contratti di formazione-lavoro attivi nel settore degli enti locali.



Poiché le norme sul pubblico impiego escludono la possibilità di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato senza passare attraverso un concorso, l'art. 20 del d.lgs. 75/2017 ha suddiviso i precari in due gruppi: quelli che per accedere al rapporto a termine hanno già dovuto superare una "procedura concorsuale" (anche presso amministrazioni diverse da quella che provvede a stabilizzarli) e quelli che invece non l'hanno effettuata.

Nel primo caso, le amministrazioni potranno procedere direttamente con l'immissione in ruolo a tempo indeterminato dei precari in servizio, entro il triennio 2018-2020, alle seguenti condizioni:

1. che l'amministrazione abbia provveduto a definire il piano triennale dei fabbisogni di personale secondo la procedura conosciuta nel rinnovato art. 6 del d.lgs. 165/2001, in 'combinato disposto' con il successivo inedito art. 6-ter, introdotto dal d.lgs. 75/2017, concernente le (immancabili) linee di indirizzo della Funzione Pubblica alle amministrazioni per la predisposizione dei piani stessi;
2. che sia indicata la necessaria copertura finanziaria;
3. che il personale interessato si trovasse in servizio con contratto a tempo determinato successivamente al 28.8.2015 (data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015) presso l'amministrazione che procede all'assunzione;
4. che alla data del 31 dicembre 2017 il personale interessato abbia maturato almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione[12].

Nel secondo caso, le amministrazioni potranno bandire, durante il triennio 2018-2020, concorsi riservati fino a un massimo del 50% dei posti disponibili (e purché sia stato definito il piano triennale dei fabbisogni, con indicazione della relativa copertura finanziaria) in favore del personale che:

1. sia stato assunto con "contratto di lavoro flessibile" dopo il 28-8-2015 presso l'amministrazione che bandisce il concorso;
2. abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto (anche non continuativi) negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso.

Ce n'è abbastanza per escludere la prospettiva di una sanatoria generalizzata. I paletti sono molti (del resto, assomigliano a quelli fissati nella precedente 'sanatoria' del 2013, rimasta in larga parte inutilizzata) e, fra essi, il più arduo da superare, oggi come in passato, è quello che riguarda le compatibilità con i vincoli di bilancio delle amministrazioni; né si può dire che la lettura del comma 3 dell'art. 20 alimenti un particolare ottimismo in tal senso. Vi si stabilisce infatti che *"ferme restando le norme di contenimento della spesa di personale"* (e come inizio non c'è male...), *al fine di attivare le procedure di stabilizzazione di cui sopra, nel triennio 2018-2020 le pubbliche amministrazioni "possono elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato previsti dalle norme vigenti, al netto delle risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato per reclutamento tramite concorso pubblico, utilizzando a tal fine le risorse previste per i contratti di lavoro flessibile, nei limiti di spesa di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 20 luglio 2010, n. 122, calcolate in misura corrispondente al loro ammontare medio nel triennio 2015-2017 a condizione che le medesime amministrazioni siano in grado di sostenere a regime la relativa spesa di personale previa certificazione della sussistenza delle correlate risorse finanziarie da parte dell'organo di*

controllo interno di cui all'articolo 40-bis, comma 1, e che prevedano nei propri bilanci la contestuale e definitiva riduzione di tale valore di spesa utilizzato per le assunzioni a tempo indeterminato dal tetto di cui al predetto articolo 9, comma 28". Abbiamo riportato integralmente la suddetta lunga citazione, che fa parte di un unico mostruoso illeggibile periodo di 18 righe consecutive, nella speranza che qualche lettore più preparato e intuitivo di noi riesca a capire di preciso che cosa ci sia scritto e che cosa abbia voluto dire il legislatore semplificante che l'ha elaborato, supponiamo, per rendere più facile l'attuazione delle procedure stabilizzatrici. Per esempio: che significa che si possono elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato, al netto delle risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato? E quali sono le risorse finanziarie la cui sussistenza va previamente certificata da parte dell'organo di controllo, stante che, normalmente, tutte le risorse finanziarie di un'amministrazione passano sotto la lente dell'organo di controllo in sede previsionale e a consuntivo? Infine: sarà mai possibile in Italia scrivere una legge che per essere compresa (e applicata) non necessiti della consulenza di qualche esperto di diritto amministrativo o di finanza pubblica?

Per fortuna dei precari in attesa, la norma concede tre anni di tempo alle amministrazioni, a decorrere dall'1.1.2018, per ridefinire i fabbisogni di personale e risolvere al proprio interno il rompicapo delle risorse. Inoltre, il comma 8 dell'art. 20 consente alle amministrazioni di prorogare i rapporti di lavoro già in essere con tutti coloro che partecipano alle procedure di cui sopra, sino al termine delle stesse.

È da notare, infine, che la procedura più diretta, prevista dal comma 1 dell'art. 20 e riservata a chi abbia già sostenuto una selezione pubblica di accesso, riguarderà soltanto il personale con rapporto a tempo determinato, mentre i concorsi riservati saranno rivolti ai titolari di contratti di "lavoro flessibile": espressione nella quale rientrano anche i Lavoratori Socialmente Utili e i contrattisti in rapporto di formazione-lavoro. Nessuna possibilità di stabilizzazione nella p.a., invece, per i lavoratori con contratto di somministrazione lavoro (dal momento che il loro rapporto non risulta instaurato con la pubblica amministrazione, bensì con l'agenzia fornitrice), né per il personale assunto a termine presso gli uffici di diretta collaborazione degli organismi politici dei Ministeri e delle Regioni. ■

La prima parte di questo articolo è stata pubblicata nel [numero 21 di Lavoro@Confronto](#).

[*] Marco Biagiotti, 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".

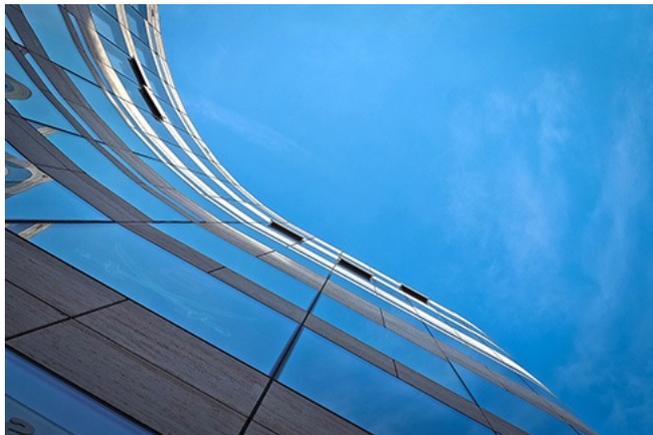
Note

[1] La lettera a) del comma 1 dell'art. 55-quater, introdotto dall'art. 69 del d.lgs. 150/2009, annovera infatti fra le cause di licenziamento disciplinare la "falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia". Detta previsione era ulteriormente rafforzata dalle norme del successivo articolo 55-quinquies sulle "False attestazioni o certificazioni" e concernenti il rilievo penale a carico dei pubblici dipendenti per l'illecito di falsa attestazione della presenza in servizio, nonché del connesso rilievo per danno erariale e d'immagine, poi ripreso con più enfasi dal decreto 116/2016: aspetti su cui torneremo più avanti.

[2] Al riguardo è bene ricordare che le modifiche introdotte dal citato decreto 116 alla preesistente norma sui licenziamenti disciplinari hanno conservato la loro efficacia anche dopo che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 251 del 25 novembre 2016 e accogliendo un ricorso presentato dalla Regione Veneto, aveva dichiarato la parziale illegittimità della legge-delega n. 124/2015 a causa dell'insufficiente coinvolgimento delle Regioni nel processo di attuazione della riforma previsto dall'art. 18 della stessa legge 124/2015. Nel Consiglio dei Ministri del 17 febbraio scorso, peraltro, il governo ha approvato una norma correttiva del decreto legislativo 116/2016 (e, quindi, di quella parte dell'art. 55-quater del d.lgs. 165/2001 modificata dal decreto 116) volta a recepire i rilievi tecnici formulati dalla Suprema Corte, senza tuttavia modificarne i contenuti.

[3] Per la cronaca, il testo originario dell'art. 55-quater, comma 2, ora abrogato dal decreto 75, prevedeva che "il licenziamento in sede disciplinare è disposto (...) nel caso di prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, una valutazione di insufficiente rendimento e questo è dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza e dai codici di comportamento (...)".

[4] L'articolo 5 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, al comma 1, lettera c) introduce il seguente nuovo comma nel testo dell'art. 7 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150: "2-bis. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance, di cui al comma 1 è adottato in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e in esso sono previste, altresì, le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati, relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della



performance e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.” Previsione nell’ambito della quale, ad essere sinceri, ci si sarebbe attesi, piuttosto, una sottolineatura della necessità del “raccordo” e dell’“integrazione” fra il sistema di misurazione e valutazione delle *performance* e i documenti di programmazione delle attività di ciascuna amministrazione.

^[5] È bene tuttavia ricordare che la procedura speciale prevista dal già ricordato decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 per falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza, ora (comma 3 dell’art. 55-quater del d.lgs. 165/2001, modificato dal d.lgs. 75/2017) estesa a tutte le fattispecie di condotte punibili con il licenziamento, se accertate anch’esse in flagranza, assegna al dirigente responsabile della struttura in cui lavora il dipendente responsabile dell’illecito l’obbligo di disporre, non appena venuto a conoscenza del fatto, la sospensione dal servizio del dipendente entro 48 ore, nonché di provvedere alla contestazione scritta dell’addebito e alla convocazione del dipendente stesso dinanzi all’Ufficio Procedimenti Disciplinari. Nelle fattispecie in questione, l’omessa attivazione senza giustificato motivo del procedimento disciplinare da parte del dirigente costituisce, a sua volta, illecito disciplinare punibile con il licenziamento e segnalazione all’autorità giudiziaria.

^[6] Nella vecchia versione, per gli illeciti con sanzione massima pari alla sospensione dal servizio senza retribuzione fino a 10 giorni era il dirigente della struttura a condurre il procedimento, contestando l’illecito al dipendente entro 20 giorni, convocandolo per il contraddittorio con preavviso di almeno 10 giorni, acquisendo l’eventuale istanza motivata di rinvio (con proroga dei termini del procedimento, in caso di differimento superiore a 10 giorni per impedimento del dipendente) e concludendo l’istruttoria con l’archiviazione o con l’irrogazione della sanzione. Per gli illeciti con sanzione superiore alla sospensione dal servizio senza retribuzione per più di 10 giorni, invece, la competenza del procedimento si spostava sull’Ufficio Procedimenti Disciplinari, cui il dirigente della struttura era tenuto a trasmettere gli atti entro 5 giorni dalla notizia del fatto.

^[7] Nella precedente versione, come già accennato nella nota precedente, il differimento dei termini del procedimento scattava solo se il differimento dei termini a difesa per grave impedimento del dipendente fosse superiore a 10 giorni.

^[8] La precedente versione della norma prevedeva che in caso di trasferimento del dipendente, a qualunque titolo, in un’altra amministrazione pubblica, i termini per la contestazione dell’addebito o per la conclusione del procedimento, se ancora pendenti, venissero interrotti e riprendessero a decorrere dalla data del trasferimento.

^[9] Così il comma 1 dell’art. 55-quinquies: “Fermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l’alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l’assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto.”

^[10] Un esempio recente in tal senso è rappresentato dalla sentenza n. 128 del 17/5/2017 con cui la Procura regionale della Corte dei Conti per la Toscana ha imposto a un dipendente del Comune di Firenze, condannato in via definitiva dal giudice penale per assenteismo (l’interessato era solito recarsi in palestra dopo aver timbrato la presenza in ufficio), un risarcimento per danno d’immagine nei confronti della stessa Amministrazione comunale ben superiore al danno patrimoniale calcolato dalla Procura stessa in base alla retribuzione percepita nelle giornate di ingiustificata assenza.

^[11] Tipico esempio di come un Legislatore troppo mediaticamente condizionato si ritrovi poi costretto a scaricare sulla contrattazione la patata bollente della gestione di situazioni *border-line* che richiederebbero, per essere risolte (anzi per essere largamente e facilmente prevenute) soltanto un po’ di capacità organizzativa, magari suffragata da un minimo di buon senso relazionale. Buon senso del quale, a dire il vero, sembra ora di perdere le tracce di fronte al *totem* inespugnabile dell’ennesimo procedimento in rampa di lancio, stavolta finalizzato a governare le anomalie... ovviamente, dopo che si sono verificate. Non a caso, d’altronde, l’accordo del 30 novembre 2016 poneva tale problema in stretta relazione con la necessità di introdurre norme contrattuali sul miglioramento dell’ambiente organizzativo, nonché sulla rimozione di tutte le situazioni di disaffezione e demotivazione che, in qualunque ambiente di lavoro, sono alla radice dei comportamenti devianti. Resta da capire come sarà possibile proceduralizzare attraverso i contratti collettivi nazionali i casi (quasi tutti, del resto) in cui le “anomale assenze” siano supportate da certificazioni mediche o da altri riferimenti legislativi di cui, in sede giudiziaria, non si riesca poi a dimostrare in modo inoppugnabile la falsità o l’applicazione a fini dolosi. Come dimostrano sin troppo chiaramente i recenti esiti giudiziari di taluni clamorosi casi di cronaca avvenuti qualche Capodanno fa.

^[12] Peraltro, stando al testo dell’art. 20, i requisiti di cui sopra non implicano l’obbligo che i dipendenti interessati si trovino ancora in servizio nel momento in cui l’amministrazione avvia la procedura di stabilizzazione. Tuttavia, il comma 12 dell’art. 20 precisa (usando una di quelle formule ‘magiche’ che, nella loro indeterminatezza, sembrano già preparare la valanga di contenziosi e di polemiche che ne scaturirà, quando verrà il momento di applicarla) che il personale in servizio alla data di entrata in vigore del decreto 75 (cioè, alla data del 22 giugno 2017) avrà la “priorità” ai fini delle assunzioni.



Ruoli e compiti di Polizia Giudiziaria

Per la migliore operatività del nuovo ISPettorato DEL LAVORO e non solo...

[*] Stefano Olivieri Pennesi

(Vigili del Fuoco - Polizie Municipali - Agenzia Entrate - Agenzia Dogane - Arpa regionali - Aziende sanitarie - Ufficiali sanitari - Ispettori Mise settore estrattivo - Tecnici della prevenzione - Guardie zoofile - Guardie venatorie - Guardie ittiche - Guardie parchi)

Partiamo dalla citazione dell'art. 55 del codice di procedura penale: "1. La polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia di reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale. 2. Svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria. 3. Le funzioni indicate nei commi 1 e 2 sono svolte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria".

Evidentemente il primo comma pone in risalto come i compiti che vengono svolti dalla PG risultano essere molteplici: in primo luogo il poter apprendere, anche incidentalmente, notizie di reato, rappresenta un incipit per il quale si dovrà portare a conoscenza su tali fatti il Pubblico Ministero; agire in modo tale da evitare che reati, direttamente contestati, siano causa di ulteriori conseguenze; eseguire attività di ricognizione investigativa (approfondimento fattuale) per risalire e possibilmente saper individuare gli autori del reato, previa evidenziazione di possibili fonti di prova.

È possibile quindi provvedere, ove ricorrano i giusti presupposti, e pervenire al sequestro cautelare dell'oggetto del reato e quindi su cose e beni pertinenti, con accertamenti e rilievi opportuni sullo stato dei luoghi e delle cose.

Il secondo comma, del citato art. 55 c.p.p. afferma che gli attori di P.G. hanno il dovere di far rispettare la legge facendo sì che i reati, e le loro conseguenze, non siano protratti e causino ulteriori danni, con il naturale vincolo offerto dalla medesima legge, per quanto attiene modalità e tipologia di atti da poter compiere.

Il terzo comma indicando che tali delicate funzioni sono svolte da agenti e ufficiali di P.G. fa discendere, evidentemente, l'impulso del pubblico ministero o del giudice che autorizza dette figure a compiere determinati atti, già insiti nei poteri di P.G. ma rafforzati nella loro esecuzione, grazie ad ordini/disposizioni dell'autorità giudiziaria.

I titolari di funzioni di polizia giudiziaria, è bene sottolinearlo, possono compiere sia atti tipici come pure atti atipici che, sempre nel rispettoso solco della legge, siano specificamente mirati alla individuazione del responsabile o dei responsabili e quindi a ricostruire fatti sostanziati fattispecie di reati.

Altro presidio fondamentale, su cui soffermarsi, è il concetto di "Funzione investigativa" (con le sue articolate diversificazioni e campi di applicazione per i soggetti che rivestono ruoli di P.G.) che si materializza nella: ricerca delle fonti di prova e nella raccolta di ogni elemento utile per la ricostruzione del fatto costituente reato e per l'individuazione del colpevole.

Non di meno deve enuclearsi anche la cosiddetta "Funzione repressiva" che consiste, per i titolari di ruoli di P.G., nel dovere di impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori e si identifica nel dovere di interrompere l'iter criminoso e le conseguenze che possono derivare da un fatto costituente reato.

Facendo sempre riferimento all'art.55 del c.p.p. in particolare al comma 2, esso viene a stabilire che gli incaricati di P.G. svolgono sia indagini, che attività "disposta o delegata" dall'Autorità giudiziaria.

Contestualmente, però, il comma 1, dello stesso art. 55, contempla attività svolte "anche per propria iniziativa". Ciò sta a significare al di fuori di una delega di indagini ricevuta dal P.M. su imput della Procura della Repubblica e, addirittura, frequentemente, prima che l'autorità giudiziaria stessa venga investita della notizia di reato.

In ogni caso è sempre previsto il cosiddetto "controllo dell'autorità giudiziaria, che provvede a convalidare o meno sequestri e perquisizioni, non distonico, quindi, dal titolo insito nelle pertinenze di polizia giudiziaria, consistente nella titolarità di un sostanziale "potere autonomo", con il solo limite del divieto di compiere "atti eventualmente in contrasto con direttive del P.M."



Ausiliario di Polizia Giudiziaria

L'art.348 del c.p.p. disciplina e riconosce la figura dell' Ausiliario di P.G. il quale in scenari eventuali, col proprio ausilio, sopperisce a quelle necessità di carattere prettamente tecnico, delle quali l'ufficiale e agente di polizia giudiziaria, può trovarsi al momento sprovvista.

Sempre l'art.348 stabilisce che la polizia giudiziaria quando di propria iniziativa o a seguito di delega del P.M. compie atti ed operazioni che richiedono specifiche "competenze tecniche" (ad esempio un interprete/traduttore madrelingua/mediatore culturale) può avvalersi di persone idonee le quali non possono rifiutare la propria opera, venendo quindi di fatto cooptate dai funzionari di P.G. in tale modo si sopperisce a quelle necessità di carattere altamente specializzato delle quali la P.G. si trova sprovvista.



Tornando al tema di competenze di P.G., gli Ispettori del lavoro e gli Ispettori Inps e Inail, con l'istituzione del nuovo Ispettorato nazionale del lavoro, svolgono attività di polizia giudiziaria alla luce di una "competenza limitata" o "settoriale" in materia lavoristica previdenziale assicurativa e parzialmente sulla materia della sicurezza ed igiene dei luoghi di lavoro, con competenza esclusiva sui reati commessi con ricadute sui compiti dell'Istituto, ossia quelli nei quali ci si può imbattere nello svolgimento del servizio.

Quindi detto personale ispettivo, è bene specificarlo, assume la qualifica di ufficiale o agente di P.G. "solo" nell'esercizio delle proprie pertinenti funzioni, o per meglio dire: "nei limiti del servizio cui sono destinati secondo le rispettive attribuzioni".

Sempre relativamente ai nuovi compiti assegnati al personale ispettivo degli Istituti Inps e Inail, in particolare alle funzioni di polizia giudiziaria, è bene porre l'accento sui seguenti passaggi:

l'art. 1 del d.lgs. 149/2015, che ha istituito l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, stabilisce che: «Al fine di assicurare omogeneità operative di tutto il personale che svolge vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, nonché legislazione sociale, ai funzionari dell'Inps e dell'Inail sono attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del Lavoro, ivi compresa la qualifica di "Polizia giudiziaria" come già previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 124/2004 e alle medesime condizioni di legge».

Lo stesso DPCM 23 febbraio 2016 – Disposizioni riguardanti l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro – all'art. 22 sancisce l'acquisizione delle funzioni di polizia giudiziaria, nonché altri poteri, da parte del personale ispettivo degli istituti Inps e Inail, con piena efficacia grazie all'entrata in vigore del decreto interministeriale 28 dicembre 2016 che ha fissato la data di avvio dell'operatività dell'Ispettorato nazionale del lavoro al 1° gennaio 2017.

Al riguardo le Direzioni Generali degli enti menzionati, solo recentemente, hanno fornito le prime indicazioni operative sulla materia.

Si è potuto ribadire, ad esempio, che le funzioni di polizia giudiziaria assumano rilievo nell'accertamento di fatti costituenti reato, tanto nella forma di "tentativo", quanto nella forma "consumata" e riguardano diversi momenti dell'attività ispettiva: dalla fase iniziale di rilevazione della notizia di reato, alla fase di acquisizione delle prove, fino alla comunicazione della notizia di reato all'Autorità Giudiziaria.

Sintetizzando gli aspetti essenziali di tali delicati compiti afferenti alla polizia giudiziaria, elenchiamo: acquisire le notizie di reato su delega dell'autorità giudiziaria o di propria iniziativa, impedire che i reati vengano portati ad ulteriori conseguenze, ricercarne gli autori, compiere atti necessari per assicurare le fonti di prova e ogni altro elemento utile per l'applicazione della legge penale.

A titolo esemplificativo i reati più frequenti riscontrabili nel corso di attività di vigilanza previdenziale e assicurativa possono essere: omissioni contributive superiori ai limiti fissati dall'art.37 della legge 689/1981; omesso versamento delle ritenute previdenziali per importi superiori ai 10.000 euro annui, ovvero ritenute non verste per premi assicurativi; reati in materia di previdenza complementare; reato di impedimento dell'attività ispettiva; reati di truffa, ai danni dell'Inps e Inail, dello Stato della Comunità Europea, o di altro Ente pubblico; reati di falso; reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ai sensi dell'art. 603 bis codice penale.

L'ufficiale di polizia giudiziaria può altresì assumere informazioni da chiunque sia in grado di riferire circostanze utili alle "indagini".

Acquisita notizia di reato, l'ufficiale di P.G. trasmetterà la relativa documentazione ed informerà la Procura/il P.M. per iscritto e senza ritardo, indicando gli elementi essenziali del reato, gli altri elementi raccolti, le fonti di prova, e le attività compiute ai sensi art. 347 c.p.p.

Tornando sul tema dei poteri attribuiti al personale ispettivo dell'INL, già ex appartenenti ai ruoli del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, giova rammentare l'estensione di tali poteri, ivi compresa la qualifica di ufficiali ed agenti di P.G., ai sensi di quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. 124/2004, anche agli ispettori di provenienza Inps e Inail.

Per tutto il personale afferente il nuovo Ispettorato Nazionale del lavoro, è bene ribadirlo, il potere di accesso nei luoghi di lavoro risulta essere il potere più caratteristico attribuito, appunto, agli organi ispettivi testé enunciati.

Su tali implicazioni il DPR 520/1955 statuisce che: "Gli ispettori del lavoro hanno facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno e della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, gli uffici, i locali di pubblico spettacolo, i dormitori e refettori annessi agli

stabilimenti, non di meno essi dovranno astenersi dal visitare i locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente o indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda, sempreché non abbiano fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge”.

Ciò detto si deduce che il personale ispettivo in assenza di preavviso alcuno e anche in assenza di un mandato specifico, può liberamente accedere in aziende, studi, cantieri, terreni, locali, pubblici esercizi, ecc. al fine di assicurare l'osservanza delle norme in materia di tutela del lavoro, in ogni sua forma.

Può essere esaminata tutta la documentazione ritenuta utile all'approfondimento ispettivo, sia esso relativo alla legislazione sociale e del lavoro, che di natura contabile, che quella attinente la sicurezza sul lavoro.

Gli ispettori possono “audire” liberamente i lavoratori impiegati in azienda, sentiti per lo più separatamente, come anche in contraddittorio, e senza la presenza del datore di lavoro, ovvero, del professionista/consulente che assiste l'azienda.

Aspetti psicologici nel ruolo di P.G.

Valutare la personalità dei “soggetti destinatari” dell'attività di vigilanza degli Ispettori del Lavoro, e degli altri soggetti istituzionali, cooperanti in coesistenza, su campo, assume un valore fondamentale.

È bene indicare, specificamente, che le figure interessate alle attività ispettive, nei differenti ruoli, sono di volta in volta: i titolari delle aziende/imprese, i lavoratori, i collaboratori, i preposti, i consulenti, i clienti, ecc.

Fondamentale può certamente ritenersi lo scopo di abbracciare una visione globale della personalità dei vari soggetti, sopra menzionati, nei loro tratti fondamentali funzionali e disfunzionali.

Per questa ragione, credo, sarebbe molto utile disporre di funzionari ispettivi, oltreché competenti nelle materie giuslavoristiche, come anche tecniche, dotati di basi formative ugualmente per altre aree del sapere, tali da avere la possibilità di applicare, in aggiunta, metodologie basate sulla cosiddetta “psicologia materiale”.

La necessità di “capire e valutare” gli interlocutori diretti e indiretti, durante e seguentemente le attività ispettive svolte, diventa sempre più un valore aggiunto per portare a frutto compiti e impieghi che hanno insite competenze, non di meno, legate al ruolo imprescindibile di Ufficiali di Polizia Giudiziaria.

Frequentemente gli uomini delle istituzioni si imbattono in fattispecie imprenditoriali che si connotano con ruoli di autorità e che fanno dell'utilizzo distorto di posizioni di potere, nei contesti organizzativi lavorativi e istituzionali, la propria cifra di riferimento.

Serve non di rado, l'applicazione sofisticata di metodologie di valutazione individuali e di gruppo. Esistono tecniche di “psico-valutazione della personalità” che sicuramente gioverebbero ad una azione il più possibile scevra da condizionamenti delle controparti e/o pressioni psicologiche, in alcuni casi tendenti a vere e proprie minacce dirette o sottointese, tanto gravi per quanto concrete.

Bene sarebbe, inoltre, migliorare ed affinare, altresì, le capacità degli operatori ispettivi circa le idonee e positive attitudini alla leadership, che sempre più frequentemente si costruiscono tra operatori come pure nei confronti della temporanea utenza. Aspetti, questi, che dovrebbero andare di pari passo con il miglioramento ed il costante aumento delle competenze di natura tecnica, giuridica ed economica, dell'intero corpo ispettivo appartenente alle varie istituzioni del nostro Paese.

Possiamo quindi parlare della cosiddetta “leadership emergente” con performance di gruppo, verificata da chi detiene ruoli di coordinamento e manageriali, nella lettura delle abilità espresse dagli operatori stessi.

Evidentemente la leadership rappresenta un elemento cardine nel successo di un team e più in generale in ogni organizzazione, e assume un ruolo determinante, tale da poter influenzare i risultati finali di ogni azione su campo.

Nei contesti di “crisi”, cui spesso ci si imbatte durante lo svolgimento delle attività ispettive istituzionali, siano esse in materia lavoristica, previdenziale che assicurativa, come anche per le altre tipologie del nostro panorama giuridico-amministrativo, questa dote si sostanzia in determinante efficacia, soprattutto al verificarsi di situazioni definibili come detto “critiche”.

Nelle nostre realtà operative, vediamo molto spesso coesistere e confrontarsi varie figure di leader. Una di tipo militare: appartenenti all'Arma dei Carabinieri, alla Guardia di Finanza, alla Polizia di Stato; un'altra a figure civili: Ispettori del Lavoro, Ispettori Asl, Vigili del Fuoco, Polizie Municipali, Ispettori Arpa, Ispettori Entrate, Dogane, Corpo Miniere, ecc.



Lo stile di leadership militare viene definito anche comunemente “arte del comando”. Spesso, si contrappone a quella pertinente alle altre organizzazioni civili. Non sempre facilmente sono componibili le visioni contrastanti sui ruoli e compiti da svolgersi in congiunta o in coesistenza. Questo certamente, però, non deve ledere le strategie di insieme, nei comuni compiti, che le Istituzioni assegnano, ai rispettivi ambiti, perseguendo, possibilmente, per tutti gli attori funzionari, l’indispensabile “aggiornamento permanente”.

Tornando ai due stili di leadership, quello militare è definibile particolarmente focalizzato (almeno in via teorica) su comportamenti etici, sul coraggio, lealtà, senso del dovere, esempio per gli altri, senso di appartenenza.

Diversamente la leadership civile, frequentemente si caratterizza sul raggiungimento dell’obiettivo, su bisogni di concreta e riconosciuta visibilità della propria azione, su letture possibilmente declinate alle situazioni contingenti e ambientali, su valori maggiormente utilitaristici, su confronti anche basati su elementi di competitività tra colleghi, ecc.

Nelle organizzazioni lavorative, in genere, e quindi anche nelle strutture del nuovo INL-Ispettorato Nazionale del Lavoro, trovano sempre maggiore legittimazione alcuni aspetti dimensionali, di natura cognitiva e comportamentale, non riferibili, nell’immediato, alle disposizioni e prescrizioni di massima, alle quali ci si deve attenere nell’agire lavorativo e professionale.

In particolare assurgono a ruoli di centralità, categorie comportamentali dell’etica e del pensiero positivo, a sostegno, comunque, delle persone che ci si trova davanti nei propri compiti istituzionali, che però, inevitabilmente, nelle situazioni di criticità ed emergenza possono sfociare, per molti, nel cosiddetto alveo dello “stress da lavoro collegato”.

L’“etica” menzionata, comunque, si esprime in un quadro di responsabilità generale e si può, non di meno, riferire all’impegno delle persone ad operare direttamente, offrendo il meglio di se, anche in rapporto ai risultati da conseguire come pure ai superiori gerarchici, ai colleghi, agli utenti, alla collettività tutta. Mentre il “pensiero positivo” si concretizza, viceversa, nell’ambito della speranza e proiezione verso un futuro migliorativo e al cambiamento conseguente.

Queste due sfere appena delineate, “etica” e “pensiero positivo”, trovano gambe, in primis, nella necessaria integrità delle persone, nella spinta ed orientamento al risultato, all’ascolto proattivo degli altri, in particolare alle controparti di volta in volta approcciate, alla disponibilità non preconcepita, ad una comunicazione efficace nel far comprendere le proprie azioni e prerogative, non da ultimo ad una corretta e fondamentale gestione delle emozioni.

In generale per gli attori sul campo, indistintamente, servirebbero alti livelli di maturità emotiva, dei singoli e dell’intero gruppo operante, con capacità di contenimento e intervento, in caso di stress da eventi contingenti all’attività ispettiva effettuata, ma che possono essere causa di reazioni con manifestazioni postume, cagionanti, in alcune circostanze, veri e propri psico-traumi.

Evidentemente questi nostri professionisti, del comparto ispettivo, che si trovano “esposti”, per lungo tempo, (come mesi, anni, decenni) a costante stress, possono cadere vittime di quello che viene definita, nella letteratura scientifica psicologica, sindrome da “burnout” (parola anglosassone che significa “bruciarsi”) le cui manifestazioni psicologiche e comportamentali possono sintetizzarsi in:

- Esaurimento emotivo: sentimento per il quale ci si sente emotivamente svuotati e annullati dal proprio lavoro, per effetto di un inaridimento emotivo del rapporto con gli altri.
- Depersonalizzazione: atteggiamento di allontanamento e rifiuto, che si manifesta con risposte comportamentali negative nei confronti di colleghi o degli utenti.
- Ridotta realizzazione personale: percezione di una inadeguatezza al lavoro, abbassamento dell’autostima e del senso di autoefficacia.

Tale “sindrome”, che negli ultimi anni ha subito un notevole aumento, colpisce soprattutto quelle tipologie di professioni che si esplicano in contatto con persone in stato di sofferenza e che mettono nella condizione di percepire una forte responsabilità nel dare sempre risposte immediate e puntuali, anche quando ciò non è possibile.

A livello fisico, spesso, osserviamo sintomi quali: tachicardia, cefalea, nausea, spossatezza, ecc. A livello psicologico, invece, si riscontrano frequentemente problemi legati a sensi di colpa, depressione, isolamento, negatività, risentimento, rabbia. A livello comportamentale assistiamo spesso a rapporti conflittuali con i colleghi, a completi distacchi e isolamento, ad attività lavorativa con perdite di energie e di motivazioni, in assenza di impegni sull’attività lavorativa.



Anche le riunioni di lavoro e i focus group, agli occhi da chi è soggetto a stress, appaiono inutili perdite di tempo, di energie e risorse, dove la propria e altrui presenza non risulta necessaria. Alcuni studiosi psico-sociali attribuiscono una delle cause del burnout, alla mancanza di confronto e sostegno all'interno di un gruppo/organizzazione di lavoro. Tale mancanza determinerebbe un potenziamento della sfiducia e un maggior distacco dai colleghi professionisti (in questo contesto ispettori) dando la sensazione di essere soli di fronte a grandi problemi che si possono incontrare.

Le dinamiche di gruppo che si dovrebbero bel valutare, anche nel nostro mondo dell'Ispettorato del lavoro, possono rivestire un ruolo importante persino nel grado di soddisfazione per il proprio lavoro. Gli altri dovrebbero rappresentare una fonte di sostegno per ogni collega che percepisca la sensazione di non avere abbastanza risorse per affrontare le diverse situazioni da solo o che non riesca a tollerare una possibile discrepanza tra motivazioni personali e quelle dell'organizzazione di appartenenza.

All'interno del gruppo debbono quindi poter evidenziarsi le difficoltà rilevate durante le attività lavorative, anche per affrontarle con gli altri colleghi, con l'obiettivo, non secondario, di mantenere le motivazioni e la fiducia in se stessi e nel proprio operato di appartenente alla PA.

In questo contesto, ritengo che, la trasformazione organizzativa, con conseguente impatto sui ruoli assunti, da parte di personale di questi contesti, impegnati in ambito delle funzioni di U.P.G. assurga a valore fondamentale il cosiddetto "benessere professionale" degli operatori, nella vita professionale e nella rete relazionale ad essa associata.

Funzioni e competenze della Polizia Giudiziaria nella raccolta di informazioni

Preventivamente occorre evidenziare che le esigenze formative, dei compiti di Polizia Giudiziaria, declinati all'ambito del presente mio contributo, in materia di Ispezioni del lavoro e dintorni, richiedono la consapevolezza che, per lo più, non esistono a livello nazionale, "Protocolli di intervento" tali da essere presi ad esempio per una corretta ed inequivocabile azione su tale ambito.

La formazione per compiti di P.G. è prettamente legata all'esperienza concreta diretta su campo, anche con una sorta di "osservazione partecipativa" dei protagonisti. Si seguono, allo stato, più o meno discrezionalmente, tecniche personali magari dei funzionari più anziani, con audizioni delle parti, talvolta manchevoli dei presidi fondamentali del doveroso contraddittorio confermativo, velocità e capacità indagativa, collegamenti tra istituzioni e persone, contestualizzazioni, comportamenti contra legem, scarso inquadramento dei contesti ambientali, sociali, economici, giurisdizionali, ecc.

Insomma le principali modalità operative, da riscontrare sul campo, per raccogliere testimonianze e relative strategie utilizzate. Tutto ciò contribuisce a definire una "buona testimonianza" con competenze e abilità di cui necessita la figura di P.G. per migliorare il lavoro non semplice ed in continuo affinamento, anche nel gestire le qualità e quantità delle "dichiarazioni probatorie" migliorando sempre le prassi in uso.



Gestione di conflitti in ambito ispettivo nel ruolo di P.G.

Uno dei punti fondamentali dell'agire, da parte di ufficiali di Polizia Giudiziaria, verte sull'esigenza della qualità esprimibile rispetto al momento fondamentale rappresentato dall'acquisizione delle "dichiarazioni e raccolta di elementi testimoniali" dei soggetti interessati in particolare dall'azione ispettiva.

È bene subito dire che riguardo tali aspetti non si ha evidenza, a livello nazionale, di dettagliati "Protocolli di intervento" per la gestione corretta ed uniforme di modalità di interrogazione/audizione da parte di chi esercita attività di P.G. in particolare dei titolari civili di questa competenza, per specifico settore, rinviando ogni opzione ad oggettive tecniche personali, non evidentemente standardizzate, magari con modalità operative codificate, anche con la consapevolezza di varie problematiche riscontrate in concreto, rispetto a strategie utilizzate, le più variegate.

Raccogliere elementi probanti, audire a testimonianza diverse tipologie di utenti, desumere elementi circostanziali certi, ponendo in risalto elementi confliggenti e interessi contrapposti, di vari soggetti, assume appunto una delicatezza di fondo, del ruolo di funzionario

di P.G. con competenze e abilità che ritengo non possano solamente demandarsi alle rilevanzze di esperienze su campo, ma che credo abbiano bisogno di essere corroborate da piani formativi permanenti, principalmente sul versante della psicologia applicata e sulle tecniche operative, comparate, nei vari ambiti.

Concretamente ritengo valida l'utilità per personale della Pubblica Amministrazione, di realizzare un piano di formazione in tema di P.G. rivolto a chi professionalmente si vede impegnato nella "gestione di processi ispettivi" con potenziale rischio di "conflitto" con vari interlocutori, soprattutto riferiti a quelli accadenti fuori dalle proprie sedi di lavoro (e quindi queste naturalmente protette).

Nelle organizzazioni dove si prevede un procedimento ispettivo, ovvero primo accesso, può accadere di sovente che gli ispettori debbano affrontare da soli, in coppia, ovvero in modalità congiunta in interforze, situazioni connotate da conflitti verbali e in alcuni casi addirittura parzialmente fisici.

Per tutto ciò rappresentato nei su esposti concetti, l'obiettivo principe dovrebbe essere garantire, possibilmente sempre, l'armonia tra le parti, come pure la massima professionalità in termini di efficienza ed efficacia dell'azione ispettiva. Non secondario è anche sapere agire con tempestività, al fine di evitare conseguenze di conflitti mal gestiti ovvero non gestiti, con ricadute negative spesso durature nel tempo.

Utile sarebbe certamente svolgere, ad esempio, periodici "focus group", per rileggere situazioni conflittuali accadute, ma anche per esaminare disagi nelle relazioni e favorire evoluzioni e sviluppi di competenze necessarie ad una sempre migliore gestione responsabile dei conflitti, siano essi tipici che anomali, ma comunque inseriti in contesti diversi per fattori in giuoco, atteggiamenti di persone coinvolte e al tipo di contesto, sapendo anche prevenire, anticipare e risolvere le poliedriche espressioni di conflitti.

Bene apparrebbe, evidentemente, aumentare la propria qualità relazionale ed empatica, nella gestione di qualsivoglia tipo di conflitto, in trattazione, per ampliare per quanto possibile la gamma di reazioni verificabili con singoli e/o gruppi anche nell'agire per così dire "sotto pressione".

Fin qui stiamo parlando di un fenomeno, quello dei conflitti in ambito di P.G., comunque problematico con prospettive e strumenti per affrontarlo, notevolmente variegati, e proprio per questo da doversi gestire con un "approccio interdisciplinare" ed interistituzionale, certamente complesso.

Conclusioni

In conclusione di questo mio contributo ritengo, sommessamente, che si possa affermare tranquillamente che il ruolo e i compiti di U.P.G. conferiti in particolare agli organici del nuovo INL, in tutte le sue componenti ispettive, oltre che rappresentare un indubbio "elemento qualificante" del proprio portato esperienziale e quindi del conseguente operato (oltreché delle funzioni istituzionali assegnate) è certamente necessario e fondamentale saper ben inquadrare, da parte dei vertici amministrativi, il bisogno di rivedere e aggiornare, per quanto possibile, le conoscenze in materia, indispensabili agli ispettori ex Ministero del Lavoro.

Come pure strategico è, evidentemente, poter supportare con "piani formativi interdisciplinari" gli ispettori di provenienza degli Enti Inps e Inail, fino ad oggi estranei ai compiti aumentati di P.G. Ciò detto non limitandosi a fornire nozionismi eminentemente giuridici, ma allargando la sfera delle conoscenze (per tutti gli appartenenti al corpo ispettivo e aggiungo non solo) agli aspetti psicologici, relazionali, comportamentali, comunicativi, culturali di tipo ambientale, ecc. tutte conoscenze, queste, che ritengo siano fondamentali, come pure preponderanti, per svolgere al meglio attività su campo, spesso in sinergia con altri attori istituzionali, frequentemente dotati di divisa, assegnatari di medesime e anche maggiori competenze in ambito, appunto, di azioni di P.G. ■

[*] 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.



A proposito del cambio della targa

La deludente riforma dell'ispezione del lavoro di Renato Nibbio [*]

Giusto due anni fa, sul [numero 10 del luglio/agosto 2015](#), il nostro Presidente così titolava con la consueta pungente sagacia un suo [purtroppo] profetico editoriale.

Allora in molti speravano che il suo intervento fosse in un qual modo quasi scaramantico, ed erano certi che l'entusiasmo "per il nuovo nato" avrebbe sgombrato il campo da qualsiasi possibile ombra, e dallo scontato scetticismo di chi ben conosce il [non]funzionamento della macchina pubblica.

Per un attimo si pensi, ad esempio, a come è degenerata l'ottima iniziativa delle dimissioni *on line*; meglio, della manifestazione *on line* della libera volontà di recesso da parte della lavoratrice piuttosto che del lavoratore. E questo tra ripetuti blocchi del sistema informatico ministeriale e richieste economiche da parte dei c.d. soggetti abilitati. *In primis* i patronati che non solo non hanno visto questa prestazione rientrare nel finanziamento pubblico, ma non la trovano neppure fra gli interventi tabellati di propria competenza... e pertanto possono ritenerla "a libero mercato". Ma non sottacendo le pretese economiche di alcune organizzazioni sindacali che anziché pensare ad un investimento di fidelizzazione in prospettiva richiedono al "disoccupando", non sempre di ottimo umore, il versamento di una cinquantina di euro. Per non parlare delle dimissioni dei cittadini extracomunitari, "scaricati" tutte le volte che non parlano la nostra lingua. Casi nei quali viene da chiedersi se hanno ben compreso gli effetti delle dimissioni "volontarie", soprattutto quando l'amico che cortesemente funge da interprete è verosimilmente un delegato dal datore di lavoro ... se non il datore di lavoro stesso.

A ciò si aggiunga l'informatizzazione della procedura di convalida delle dimissioni e risoluzione consensuale del rapporto di lavoro delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri, oggetto di un "webinar" [cioè, più intellegibilmente; di un seminario su internet] volto a fornire, a distanza di mesi, le informazioni necessarie all'espletamento delle operazioni previste dalla nuova procedura. Webinar che ha incontrato "difficoltà tecniche" e che si potrà ritenere concluso solo a fine luglio con le risposte ai quesiti che potranno essere posti all'Anpal Servizi.

Il percorso formativo è, infatti, realizzato [salvo errori dei quali ce ne scusiamo immediatamente] da Anpal Servizi S.p.a. ed organizzato dal progetto EQUPE 2020, finanziato nell'ambito del PON SPAO con il contributo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020.



Ma se Anpal sta, come è facile supporre, per Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro perché non è stata demandata a questa anche l'esecuzione quotidiana delle procedure, liberando risorse per l'attività ispettiva? La lettura, sul sito dell'Anpal, dei suoi "Programmi, progetti e iniziative di azioni positive per l'occupazione", pare suffragare questo assunto.

A tacere del perdurare di procedure inutili quali ad esempio il deposito dei verbali di conciliazione in sede sindacale, che vedono la competenza degli ispettorati territoriali circoscritta ad un mero passivo passaggio di carte alla e dalla cancelleria del tribunale; o a ben otto procedure di salvaguardia per le quali la decisione finale è sempre stata di esclusiva competenza dell'INPS, che di fatto ha proceduto duplicando l'istruttoria già conclusa dalle commissioni istituite presso le DTL e composte anche da un funzionario del medesimo Istituto.

E riguardo la prima di queste ultime due “doglianze” viene da chiedersi se non sarebbe stata opportuna una modifica al codice di rito prevedendo il deposito unicamente nella cancelleria del Tribunale.

Alla luce delle seguenti semplici sintetiche considerazioni:

1. il deposito non è obbligatorio
2. non è un elemento essenziale per valutare il grado di rappresentatività delle OO.SS. e datoriali
3. il tempo di conservazione presso la D.T.L. determinato dal c.d. “Massimario di scarto” è di un anno per i verbali di conciliazione anche parziale, «[...] se depositati in Cancelleria a cura dell’Ufficio o delle parti» [i.e. Class. IV, D1].

Pertanto decorsi dodici mesi questi verbali potrebbero essere soggetti a svecchiamento, da parte dell’apposita commissione di sorveglianza sugli archivi, mentre resterebbero depositati presso la cancelleria del tribunale.

Ma *de hoc satis*, poiché essendo questa una pubblicazione destinata ad “addetti ai lavori”, e non un *cahiers de doléances*, è superfluo dilungarsi su inefficienze non risolte, aspettative vanificate, proclami rimasti lettera morta.

Tutte contraddizioni e polemiche che quotidianamente intasano la nostra posta elettronica senza che si intravedano soluzioni, ma solo il resoconto di defatiganti tavoli di confronto e promesse; tra sperimentazione di maggiore flessibilità dell’orario di lavoro, e di regole certe ed omogenee sul territorio nazionale sull’assegnazione e rotazione degli incarichi di responsabilità, sulla necessità di una reale e qualificata formazione ed aggiornamento, e la carenza delle risorse economiche effettivamente necessarie a dare concretezza alla imprescindibile riforma.



A ben poco serve un’ennesima voce nel deserto, nella indignazione tradizionalmente sopita del travet per la crescente sfiducia di un miglioramento delle proprie condizioni lavorative. Ove si consideri che è passata sotto silenzio la constatazione che la rilevazione del 2014 sul benessere organizzativo ha visto compilati solo 2268 questionari su oltre 7300 dipendenti del nostro Dicastero [i.e. tabella 6 G.U. 13.04.2013 n° 87].

Un dato già questo significativo sul grado del benessere percepito, ma strumentalizzabile *a contrariis* per sostenere che le mancate risposte attestano che “*tutto va ben [... madama la marchesa]*”.

Così non va, proprio non va, e resta l’impotenza nel constatare che, ad oggi, è stato compiutamente realizzato solo “il cambio della targa”... ma “domani

è un altro giorno”; anzi, domani è il 23: giorno di stipendio... vabbè meglio concentrarsi concretamente sulle spese di casa, sulle prossime vacanze e per un attimo dimenticare l’irrisolta sperequazione economica con chi fa il nostro stesso identico lavoro ma gode dell’applicazione di un diverso contratto collettivo ed ha ancora ben saldo il cordone ombelicale che lo lega all’Istituto di provenienza.

Ah... il contratto... dopo otto anni di blocco totale sarà la volta buona?

Le probabili elezioni politiche daranno concretezza alle promesse, o “L’Europa” le rinverrà o le trasformerà in una manciata preelettorale? ■

[*] Direttore Responsabile di Lavoro@Confronto



Il diritto allo sciopero, un valore irrinunciabile

di Gianna Elena De Filippis [*]

Venerdì 16 giugno 2017 l'Italia è rimasta bloccata per uno sciopero nel settore del trasporto pubblico indetto dai sindacati non maggiormente rappresentativi ed ha riguardato treni, aerei, trasporto locale inclusi metro, autobus e trasporto marittimo. L'adesione allo sciopero è stata altissima e, infatti, il disagio degli utenti è stato, a sua volta, notevole.

La motivazione dello sciopero degli Autoferrotranvieri è stata oltremodo giusta e degna di nota: l'abrogazione del RD n. 148/1931.

Premesso e considerato che la quasi totalità del decreto è di fatto stato dichiarato incostituzionale ovvero "devitalizzato" dalla giurisprudenza, per giusti e legittimi motivi che ancoravano il suo contenuto ad un regime ormai decaduto, l'aspetto che maggiormente ha suscitato un altissimo livello di indignazione, repulsione e collera è l'inciso nel quale si stabilisce che:

"12-*quater*. Sono abrogati il regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, e relativo allegato A, la legge 24 maggio 1952, n. 62, e la legge 22 settembre 1960, n. 1054. Le disposizioni di cui al periodo che precede restano in vigore sino al primo rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro di settore e, comunque, non oltre un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto."

Da queste disposizioni pare intuibile che la disciplina del rapporto di lavoro degli Autoferrotranvieri rischi di essere "delegata" in toto al contratto collettivo nazionale, in scadenza il 31 dicembre 2017 (lo stesso contratto collettivo che ha suscitato troppo malcontento nei lavoratori del settore) e non ad una fonte di diritto pari alla legge ordinaria, con una serie di ben chiare conseguenze.

Ciò premesso, (non essendo questo l'argomento trattato in tale breve elaborato), proprio a seguito dei notevoli disagi creati, suscitano scalpore le dichiarazioni di Matteo Renzi e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti Graziano Delrio tese a modificare le norme attualmente vigenti in materia di sciopero. **Graziano Delrio**, intervistato da *Repubblica*, sostiene che "bisogna intervenire per evitare che una minoranza di lavoratori tenga in ostaggio una maggioranza di cittadini nelle loro esigenze quotidiane. Questi sono i danni di una situazione inaccettabile". Per questo, spiega, "immagino un filtro. Non è possibile che si proclamino scioperi a prescindere, con rappresentanza del 10% dei lavoratori" (Da *Il Fatto Quotidiano*, 17 giugno 2017).

Quindi, appunto, nell'idea delle prossime devastazioni normative (ormai siamo abituati!), uno sciopero dovrà contare solo se proclamato da organizzazioni rappresentative, in beffa alla democrazia, alla libertà e ai diritti conquistati nella storia di cui si scriveva (cfr. supra), a danno non semplicemente dei sindacati minori ma dei lavoratori tutti.



A questo punto, giova rispolverare qualche concetto su questo istituto sindacale di primario rilievo per i lavoratori.

Lo sciopero ha acquisito la nobile valenza di "diritto" con l'avvento della Costituzione dal 1948, dopo essere stato qualificato prima come "delitto" e poi come mera "libertà".

Lo sciopero qualificato come "libertà" escludeva la repressione da parte dello Stato (come quando era qualificato reato) ma lasciava l'illiceità del fatto sul piano dell'inadempimento contrattuale da parte del lavoratore che si asteneva dal servizio.

Il riconoscimento dello sciopero come "diritto", dal 1948, determinò una fondamentale innovazione sul piano della responsabilità civile: venne, infatti, eliminato il profilo dell'inadempimento contrattuale. Il lavoratore scioperante può sospendere l'attività lavorativa senza incorrere nel rischio di un'azione risarcitoria datoriale per inadempimento contrattuale (Trattandosi, invece, di

contratto a prestazioni corrispettive, l'astensione dal lavoro per ragioni di sciopero determina la perdita della retribuzione per il periodo non lavorato).

L'articolo 40 della Costituzione sancisce: "Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano"; le leggi in merito, però, non sono state mai emanate, salvo alcune norme speciali, tra cui quelle dello sciopero nei servizi pubblici essenziali. Del resto, nessun sindacato, neanche quelli maggiormente rappresentativi, hanno mai ottemperato all'obbligo di registrazione, secondo l'articolo 39 della Costituzione.

Quindi, si riaccende l'ancestrale dibattito sul diritto sindacale italiano non scritto, ovvero scritto in accordi sindacali o in norme consuetudinarie di fatto (che su un piano teorico del diritto non vincolerebbero tutti i lavoratori alla loro applicazione). Le leggi, invero, rinviano spesso alla contrattazione nazionale; si rinvia, però, ad una contrattazione nazionale "qualificata" dai e coi criteri fissati da un accordo sindacale - fonte negoziale e non normativa: A tratti sembra esserci un circolo vizioso nel quale i sindacati si autodefiniscono e fissano criteri vincolanti anche per chi è asindacale o iscritto ad altro sindacato.



Facendo un passo indietro, il contratto collettivo è definito (cit. Antonio Vallebona) come un accordo tra un gruppo di lavoratori ed un datore di lavoro (o un gruppo di datori di lavoro) per determinare le condizioni applicabili a ciascun rapporto individuale: la debolezza del singolo ottiene lo scudo della forza della coalizione. Il soggetto stipulante non deve essere necessariamente un'associazione/organizzazione sindacale: sono riconosciuti come contratti collettivi anche quelli sottoscritti da organismi non associativi o da gruppi temporanei, purchè sia contemplato un interesse collettivo che trascenda quello dei singoli individui. In sostanza, conta che l'agente contrattuale sia un soggetto collettivo, anche privo di identità stabile e strutturata, almeno per il lato dei lavoratori [1].

Perché questo criterio non dovrebbe essere più valido per esercitare il diritto di sciopero? Si scongiura categoricamente che venga modificata la vigente disciplina che attribuisce, oggi, la facoltà a tutti i lavoratori di manifestare collettivamente per l'affermazione di un proprio diritto e per la salvaguardia di proprie garanzie lavoristiche.

Si rammenta che la titolarità del diritto di sciopero è riconosciuta al singolo lavoratore, unico legittimato a decidere se aderire o meno all'astensione collettiva dal lavoro, condividendone o meno le motivazioni.



Altro argomento è quello secondo il quale lo sciopero può essere attuato solo per la difesa di un interesse collettivo, secondo la decisione democraticamente presa dal gruppo. È, pertanto, un diritto individuale ad esercizio collettivo: richiede la necessaria pluralità degli scioperanti.

Non è richiesta una specifica procedura "interna" di decisione né un atto formale dal quale si estrinsechi la volontà di scioperare (deliberazione o verbale di riunione), né è formalmente richiesto un preavviso minimo (ad eccezione dei servizi pubblici essenziali). "L'indizione dello sciopero rimane condizionato all'adempimento dell'obbligo dei lavoratori di abbandonare il lavoro solo dopo aver adottato tutte quelle cautele le quali si palesino necessarie ad evitare il pericolo o della distruzione degli impianti (essendo inammissibile, e contrario allo stesso interesse cui tende l'autotutela di categoria, che lo sciopero abbia per effetto di compromettere la futura ripresa del lavoro), oppure

della produzione di danni alle persone o ai beni dello stesso datore, o, a più forte ragione, dei terzi" - Corte Cost. n. 124/1962.

Da sottolineare che l'art. 40 della Costituzione va interpretato nel senso che esso ha rinviato alla legge solo la disciplina dei limiti dell'esercizio del diritto di sciopero, non già consentito di effettuare discriminazioni di carattere soggettivo inibendo l'esercizio stesso a singole categorie di lavoratori (il che, se fosse ammesso, riuscirebbe lesivo anche del principio di uguaglianza).



Il soggetto collettivo che indice lo sciopero non deve essere necessariamente un'associazione/organizzazione sindacale ma può essere un gruppo qualsiasi di lavoratori subordinati, come previsto nella legge n. 146/1990 che si riferisce sempre a "soggetti che promuovono lo sciopero" (Articolo 2, c. 1) o a "organizzazioni dei lavoratori che promuovono l'azione", senza dare ulteriori qualificazioni che condizionino l'esercizio di questo diritto.

Depauperare un gruppo di lavoratori dell'esercizio del diritto di sciopero solo perché è un gruppo "non rappresentativo", secondo le self made rules dei grandi sindacati o secondo gli umori dei politici di turno, equivale a ledere e a limitare la libertà di espressione, di opinione, di associazione.

Inoltre, aspetto non poco rilevante è che dalla data di proclamazione dello sciopero da parte di una o più organizzazioni sindacali non è

possibile prevedere né conoscere l'entità dell'adesione ad esso. Per questo, si sottolinea che l'esclusiva titolarità dell'esercizio del diritto di sciopero è del singolo lavoratore. Allo sciopero, infatti, partecipano liberamente anche lavoratori non iscritti alle sigle sindacali che lo hanno indetto ovvero lavoratori privi di ogni iscrizione sindacale (proprio come è accaduto il 16 giugno 2017).

Di rilievo, infine, gli articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (26/10/2012):

- Articolo 11. Libertà di espressione e d'informazione.
1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.
- Articolo 12 Libertà di riunione e di associazione. 1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi. 2. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.
- Articolo 21 Non discriminazione. 1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. 2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.
- Articolo 28 Diritto di negoziazione e di azioni collettive. I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero.



Ciò argomentando, si auspica seriamente che non venga emanata una legge "discriminatoria" che attribuisca l'esercizio del diritto di sciopero, ivi inclusa la sua proclamazione, solo ai sindacati maggiori, perché questo determinerebbe un gravissimo danno ai lavoratori e, in generale, alla nostra già decadente democrazia. In sostanza, tante conquiste e tanti conflitti del passato verranno completamente vanificati e svuotati di senso. ■

Note

[1] Resta irrisolto il problema del dissenso individuale dei lavoratori non "sindacalizzati" o aderenti ai sindacati non stipulanti e nessuna teoria risulta essere oggi convincente nel dichiarare l'efficacia generale di un contratto collettivo sui lavoratori dissenzienti non iscritti alle sigle firmatarie. Dovrebbe, invero, essere ripristinata la libertà del singolo di deliberare, con propria autodeterminazione, almeno a livello aziendale, lasciandogli la libera scelta di disporre di propri diritti e doveri.

[*] Consulente del Lavoro, www.sibillaconsulting.com, la Dr.ssa Gianna Elena De Filippis ha vinto nel 2012 il Premio Massimo D'Antona.

Il futuro dei Servizi per l'impiego

I nuovi compiti previsti dalla Legge 81/2017 e l'assenza di una visione strategica di Gianluca Meloni [*]

Attraverso l'approvazione della Legge 22 maggio 2017, n. 81 – pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 giugno 2017, n. 135 – il legislatore ha apportato rilevanti modifiche relativamente a due modalità di lavoro che non avevano avuto trattazione nel Jobs Act: da un lato il provvedimento è finalizzato a regolare il lavoro agile, ossia il lavoro subordinato svolto in tutto o in parte fuori dalle mura dei tradizionali luoghi di lavoro – superando e innovando la vecchia prospettiva del telelavoro – dall'altro la norma definisce una serie di tutele giuridiche e sociali per i lavoratori autonomi non imprenditori.

L'estensione al lavoro autonomo di meccanismi di tutela tipici del welfare dedicato ai lavoratori subordinati, risponde a un'esigenza che è divenuta sempre più forte con l'aumentare del numero di individui che operano nel mercato del lavoro attraverso forme di impiego non conformi al modello del rapporto di lavoro dipendente, spesso a iniziare dal loro primo inserimento lavorativo.

Nel secondo dopoguerra, e fino agli anni settanta del secolo scorso, si era assistito a una diminuzione del lavoro autonomo (che in determinati contesti veniva interpretato come un segnale di arretratezza e tradizionalismo), tendenza che si è invertita nel corso degli anni ottanta, in particolare in conseguenza dell'incremento costante della disoccupazione e della crescente aspettativa che un rimedio ad essa potesse trovarsi nell'auto-imprenditorialità e nella capacità occupazionale generata dalle microimprese, nel contesto di un progressivo sviluppo dell'economia dei servizi.

Negli anni Novanta si è verificata un'ulteriore crescita del peso del lavoro autonomo, in particolare delle forme di collaborazione "parasubordinata": si tratta di un incremento che forse non ha avuto la consistenza quantitativa in termini assoluti che spesso le è stata attribuita, ma ha avuto senza dubbio un'ampia rilevanza sociale e una forte incidenza in specifiche fasce di lavoratori.

Soffermandoci sugli aspetti numerici, all'inizio dello scorso decennio i lavoratori autonomi erano quantificati nell'ordine dei due milioni di unità, fino a superare i tre milioni nel 2004: in realtà tali valori – seppure fossero considerati al tempo dati realistici e di conseguenza allarmanti – erano evidentemente sovrastimati, frutto di stime basate sui dati degli iscritti alla gestione separata Inps istituita dalla riforma previdenziale del 1995.

Tale dato complessivo risultava distorto principalmente per due motivi principali:

- dalla circostanza che, in assenza di cancellazione, il numero degli iscritti risultava di gran lunga superiore a quello dei contribuenti attivi;
- dalla presenza, nella gestione separata, di figure professionali eterogenee, anche di elevato profilo professionale, che non sembrano esprimere nessun particolare bisogno di tutele.

Negli ultimi tre decenni si è verificato un fenomeno di trasformazione, più che di crescita, del lavoro autonomo, attraverso:

- una progressiva estensione dello stesso al di là dei settori ai quali era prevalentemente confinato nei primi decenni del dopoguerra (agricoltura e commercio al dettaglio), in particolare nell'ambito dei servizi;
- la diffusione di figure professionali, che operano in modalità di lavoro autonomo, diverse dai modelli tradizionalmente consolidati.

Nello specifico, ad affermarsi è stato il "lavoro autonomo di seconda generazione", definizione coniata per indicare il lavoro autonomo più debole, ossia quello che riguarda le categorie che necessitano di tutele e servizi di supporto simili o assimilabili a quelli previsti per i lavoratori dipendenti: tali modalità di lavoro in Italia hanno assunto prevalentemente la forma di "lavoro economicamente dipendente", collocato entro lo schema giuridico della collaborazione coordinata e continuativa.

Sebbene il Jobs Act sia intervenuto a dare nuova regolazione alle collaborazioni coordinate e continuative, ponendo vincoli rigidi che tendenzialmente hanno posto fine al fenomeno del lavoro parasubordinato, le esigenze di tutela per i lavoratori autonomi restano inalterate.



È in tale contesto che si collocano le misure introdotte dalla Legge 22 maggio 2017, n. 81, nella quale il legislatore ha previsto per i lavoratori autonomi la possibilità di accesso ai servizi erogati dai centri per l'impiego: nello specifico, l'articolo 10 regola l'accesso alle informazioni sul mercato e servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione, prevedendo che "i centri per l'impiego e gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro ai sensi della disciplina vigente si dotano, in ogni sede aperta al pubblico, di uno sportello dedicato al lavoro autonomo, anche stipulando convenzioni non onerose con gli ordini e i collegi professionali e le associazioni costituite ai sensi degli articoli 4, comma 1, e 5 della legge 14 gennaio 2013, n. 4, nonché con le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori autonomi iscritti e non iscritti ad albi professionali".



In base alle previsioni della norma, lo sportello dovrebbe essere finalizzato a:

- raccogliere le domande e le offerte di lavoro autonomo;
- fornire informazioni relative alle procedure per l'avvio di attività autonome e per le eventuali trasformazioni;
- fornire informazioni e supporto ai lavoratori autonomi con disabilità;
- erogare informazioni per l'accesso a commesse ed appalti pubblici, nonché relative alle opportunità di credito e alle agevolazioni pubbliche nazionali e locali.

I centri per l'impiego sono in grado – come richiede la norma – di fare fronte ai nuovi adempimenti "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente"?

Evidentemente no, per diversi motivi. Innanzitutto per un problema di consistenza numerica degli organici, attualmente sotto dimensionati: nel nostro paese il personale dei centri per l'impiego è di poco superiore alle seimila unità (solo per avere un termine di paragone, in Francia sono poco meno di trentamila, nel Regno Unito sessantasettemila e in Germania settantaquattromila). Al di là delle valutazioni relative alla dimensione degli organici, l'aspetto di maggiore criticità è costituito dalle skills inadeguate degli operatori, non solo rispetto alle nuove mansioni richieste dalla Legge 22 maggio 2017, n. 81, ma più in generale rispetto al contesto di un mercato del lavoro che in questi anni è mutato profondamente e sta cambiando con grande rapidità, ponendo esigenze sempre più complesse: l'industria 4.0, l'esigenza di rapportarsi con aziende e scuola per favorire la transizione scuola lavoro, la crescente mobilità in ambito UE di lavoratori e imprese.



È evidente che senza un forte investimento in risorse umane e in innovazione tecnologica (con strumenti che rendano più agevole e veloce l'attività degli operatori) i Spi non saranno in grado di rispondere efficacemente a tali sfide. Queste ultime però possono essere il punto di svolta da cui fare iniziare un ripensamento del ruolo dei servizi pubblici, e della loro mission, in particolare con riferimento a quei contesti nei quali gli operatori privati non sono in grado o non vogliono intervenire perché estranei al loro business (come ad esempio l'alternanza scuola lavoro).

L'attribuzione di nuove funzioni ai centri per l'impiego in assenza di nuovi investimenti rischia di aumentarne la marginalità: è necessario che il legislatore operi in tempo rapidi una ridefinizione del loro ruolo strategico – che è mancata nel Jobs Act – scegliendo se questi ultimi debbano agire su un piano di competizione con le agenzie per il

lavoro, oppure se la scelta debba essere quella della collaborazione e dell'integrazione tra pubblico e privato. Nel primo caso occorrerebbe costruire un percorso progressivo di fuoriuscita dei servizi per l'impiego dalla Pubblica Amministrazione, nel secondo caso i Spi dovrebbero invece trasformarsi in un'infrastruttura di servizi con compiti distinti da quelli attuali e dalle funzioni delle agenzie private. ■

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

Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo

di Alberto Del Prete [*]

È notorio che il licenziamento si configura come un atto unilaterale recettizio con il quale il datore di lavoro comunica ad un lavoratore alle proprie dipendenze la formale cessazione del rapporto di lavoro, con tutte le conseguenze di legge. Quest'atto, tuttavia, non è sempre uguale a se stesso, nel senso che dottrina, giurisprudenza e lo stesso legislatore hanno, a più riprese, individuato diverse possibili categorie, distinguendo, per ciascuna di esse, presupposti, procedure, termini e relative forme di tutela.

A grandi linee si può distinguere il licenziamento fondato su motivazioni a vario titolo attinenti al lavoratore (giusta causa, disciplinare o giustificato motivo soggettivo) dal licenziamento che, invece, viene intimato per motivazioni attinenti esclusivamente al datore di lavoro, nel qual caso si parla di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. L'oggettività, in questo caso, sta ad indicare, per l'appunto, proprio il fatto che il licenziamento scaturisce da una problematica riguardante il solo datore di lavoro, che il lavoratore si trova, perciò, a dover subire senza alcuna responsabilità.



Il giustificato motivo oggettivo

La disciplina di questa peculiare fattispecie va ricercata nella disposizione di cui all'art. 3 Legge 604/1966, che prevede che il licenziamento possa essere intimato "per ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa"; si tratta, in buona sostanza, di circostanze che mettono il datore di lavoro nella condizione di dover estromettere il lavoratore dall'organizzazione aziendale come *extrema ratio*, nei casi in cui non s'intravedono, a breve termine, idonee soluzioni alternative. Costituiscono, pertanto, giustificato motivo oggettivo la crisi dell'impresa, la cessazione della sua attività o anche il solo venir meno delle mansioni cui è assegnato il lavoratore, senza che sia possibile il suo ricollocamento alternativo in altre mansioni esistenti in azienda e compatibili con il suo livello di inquadramento.

È importante, tuttavia, avere ben chiara la visione dei limiti di ammissibilità di questa particolare modalità di licenziamento, poiché in difetto di riscontro lo stesso licenziamento potrà essere dichiarato illegittimo. Sotto questo profilo, peraltro, una recente pronuncia della Suprema Corte (Cass. 25201 del 07/12/2016) ha introdotto una significativa novità, riconoscendo la rilevanza della ragione non solo economica ma anche organizzativa, in sé per sé considerata, come requisito o estremo del giustificato motivo oggettivo.

È stato, infatti, sancito che *«ai fini della legittimità del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, l'andamento economico dell'azienda non costituisce un presupposto fattuale che il datore di lavoro debba necessariamente provare e il giudice accertare, essendo sufficiente dimostrare l'effettività del mutamento dell'assetto organizzativo attraverso la soppressione di una individuata posizione lavorativa a meno che il datore di lavoro non abbia motivato il licenziamento richiamando l'esigenza di far fronte a situazioni economiche sfavorevoli»*.

Ne consegue, allora, che solo ove il datore di lavoro adduca una ragione economica alla base della soppressione del posto, il giudice è legittimato a verificare la veridicità e la sussistenza di questa causale, mentre ove il datore di lavoro adduca una ragione di tipo organizzativo alla base della soppressione del posto, il giudice deve limitarsi ad accertare l'effettività dello stesso riassetto organizzativo attraverso la soppressione di una determinata posizione lavorativa. E tuttavia il giudice, per evitare che qualunque riassetto organizzativo addotto dal datore di lavoro costituisca un giustificato motivo oggettivo di licenziamento, deve utilizzare criteri oggettivi come quello dell'inutilità sopravvenuta della prestazione, o altri criteri oggettivi necessari per accertare l'effettiva sussistenza della ragione organizzativa come causa della soppressione del posto e del conseguente licenziamento.

La procedura

Esaminando l'istituto in parola, emerge come il legislatore abbia inteso in qualche modo procedimentalizzare detta fattispecie, a scopi deflattivi del contenzioso in materia, dettando una serie di regole riscontrabili all'art. 7 Legge 604/1966, così come novellato dall'art. 1, comma 40, Legge 92/2012 (Legge Fornero). Di sicuro rilievo, per trarne ulteriori elementi conoscitivi sulla suindicata procedura, appare anche la C.M. 3/2013 del 16/01/2013 appositamente emanata dal Ministero del Lavoro a chiarimento di dette novità legislative.

Va detto, innanzitutto, che la disciplina in parola viene dettata, con efficacia obbligatoria, espressamente per le aziende al di sopra dei 15 dipendenti (più di 5 se trattasi di azienda agricola) nell'ambito dello stesso Comune, ovvero con più di 60 dipendenti su scala nazionale. Al di sotto di tali limiti dimensionali, invece, viene meno il requisito dell'obbligatorietà.

Da questa disciplina resta esclusa, invece, l'ipotesi del licenziamento per superamento dei limiti di comparto, ai sensi dell'art. 7 VI° comma Legge 604/1966, così come modificato dall'art. 7 IV° comma D.L. 76/2013, convertito in Legge 99/2013. Restano pure escluse altre due fattispecie, espressamente indicate dall'art. 2, comma 34, Legge 92/2012 relative a casi di: a) licenziamenti effettuati in conseguenza di cambi di appalto, ai quali siano succedute assunzioni presso altri datori di lavoro, in attuazione di clausole sociali che garantiscano la continuità occupazionale prevista dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; b) interruzione di rapporti di lavoro a tempo determinato nel settore delle costruzioni edili, per completamento delle attività e per chiusura del cantiere. La deroga al principio generale si giustifica, nel primo caso, sul presupposto che, a ben vedere, non c'è una vera e propria perdita del posto di lavoro, mentre, nel secondo caso, sul presupposto che, notoriamente, i rapporti di lavoro in edilizia sono sempre legati ai cicli lavorativi dei cantieri, per cui, quando si esaurisce l'attività del cantiere, ricorre senza dubbio l'ipotesi del giustificato motivo oggettivo. La procedura, inoltre, non si applica nelle ipotesi in cui il licenziamento riguardi un numero di lavoratori superiore a 4 per i quali l'azienda decida di recedere dal rapporto di lavoro in un arco temporale inferiore ai 120 giorni, nel qual caso si applicano le disposizioni in materia di mobilità, ai sensi della Legge 223/1991.

In tutte le altre ipotesi nelle quali trova, dunque, applicazione la procedura introdotta dalla Legge Fornero, l'azienda dovrà avviare la stessa mediante trasmissione di una comunicazione alla Direzione Territoriale del Lavoro, oggi Ispettorato Territoriale del Lavoro, competente per territorio e contestualmente al lavoratore interessato, nella quale rende nota la propria intenzione di recedere dal rapporto di lavoro spiegandone, contestualmente, quelle che sono le ragioni giustificative e l'eventuale impossibilità di ricollocazione alternativa dello stesso lavoratore e chiedendo, infine, la convocazione delle parti dinanzi alla Commissione Provinciale di conciliazione, composta da esponenti delle principali organizzazioni datoriali e sindacali e presieduta dal Capo dell'Ispettorato del Lavoro o da un funzionario appositamente delegato.



Dal momento della ricezione della missiva, l'Ufficio deve provvedere all'invio della convocazioni ad entrambe le parti interessate entro e non oltre 7 giorni. La fissazione della data nella quale riunire la predetta Commissione dev'essere individuata entro e non oltre i 20 giorni successivi, per cui, dalla data di ricezione della comunicazione, il tentativo di conciliazione dovrà avvenire entro un termine massimo pari a 27 giorni. Trattasi di termini perentori, poiché, in caso di mancato rispetto anche di uno solo di essi, il datore di lavoro avrà facoltà di procedere senz'altro al licenziamento, senza neppure avere l'obbligo di attendere la relativa convocazione, così vanificandosi, di fatto, l'intera procedura conciliativa.

Ricevuta la convocazione, le parti sono tenute a presentarsi personalmente dinanzi alla suindicata Commissione nel giorno e nell'ora prefissati per dare luogo al tentativo di conciliazione, onde poter conferire allo stesso una reale efficacia, sia perché nessun altro può conoscere le vicende riguardanti il rapporto di lavoro meglio delle parti direttamente interessate, sia perché esse stesse, in ultima analisi, dovranno decidere se compiere tutti gli sforzi necessari per trovare un accordo con la rispettiva controparte, ovvero rifiutare tale possibilità, accollandosene personalmente tutte le possibili conseguenze. Possono, però, farsi assistere dalle rispettive organizzazioni sindacali e datoriali, ovvero da professionisti appositamente incaricati (avvocati, commercialisti, consulenti del lavoro). Inoltre, in caso d'impedimento, entrambe le parti possono anche delegare quest'ultimi, i quali, dovranno presentarsi muniti di delega, nelle forme di legge, comprendente l'autorizzazione a transigere e conciliare, incassare somme e rilasciare quietanze in nome e per conto del proprio rappresentato. Oppure, sempre in caso d'impedimento, entrambe le parti possono richiedere alla Commissione un breve rinvio della trattazione che, comunque, dovrà espletarsi entro i 15 giorni successivi, termine fissato al fine di prevenire deprecabili atteggiamenti dilatori.

Comparsa dinanzi alla Commissione le parti iniziano la discussione nella ricerca di un possibile accordo con la partecipazione attiva della stessa Commissione la quale è chiamata ad esortare in ogni modo le parti al fine di raggiungere la conciliazione, formulando, laddove possibile, anche una vera e propria proposta conciliativa, sulla quale le parti saranno, poi, chiamate a pronunciarsi. Nulla esclude, tuttavia, che l'incontro possa essere aggiornato, con il consenso di entrambe le parti, anche al di là dei suindicati limiti, al fine di esplorare tutte le possibili condizioni che possano condurre ad una conciliazione.

Il tentativo, comunque, si conclude con la redazione di un verbale di accordo ovvero di mancato accordo, sui quali dovranno essere riportate anche le eventuali proposte conciliative formulate dalla Commissione, con particolare riferimento, evidentemente, alla seconda ipotesi, poiché, in tal caso, la stessa proposta, con le relative risposte di entrambe le parti, sarà certamente oggetto di attenta valutazione anche da parte del Giudice del lavoro di fronte al quale, presumibilmente, proseguirà il contenzioso tra le parti in caso di redazione di un verbale di mancato accordo. In ogni caso, soprattutto nei casi di accordo predefinito tra le parti, è dovere della Commissione invitare espressamente le parti, con particolare riferimento al lavoratore, in quanto notoriamente parte debole del rapporto di lavoro, ad esprimere in quella sede tutte le proprie eventuali perplessità, sottolineando che, trovandosi di fronte ad una delle sedi protette ai fini conciliativi, l'accordo che egli si appresta a sottoscrivere non potrà più essere impugnato in alcun modo, ai sensi ed agli effetti dell'art. 2113 cod. civ. È appena il caso di rammentare, inoltre, che il verbale di accordo, proprio perché scaturito da una sede protetta, in caso di mancata ottemperanza degli obblighi ivi assunti dal datore di lavoro, potrà essere utilizzato dal lavoratore alla stregua di un atto immediatamente esecutivo, senza la necessità di ulteriori passaggi formali.

Infine, in caso di assenza ingiustificata di una o di entrambe le parti, il tentativo si conclude con la redazione di un verbale di mancata comparizione, che consente al datore di lavoro di procedere con il licenziamento ed al lavoratore di procedere, semmai, all'impugnazione dello stesso. Non si può escludere, tuttavia, la possibilità che il Giudice possa, in tal caso, invitare le parti a comparire nuovamente dinanzi alla Commissione di conciliazione, al fine di conferire un certo grado di effettività al tentativo obbligatorio.

La fase giudiziale

Nei casi in cui la fase conciliativa si conclude con un verbale di mancato accordo, a meno di una rinuncia da parte del lavoratore licenziato, si inizia la fase giudiziale, in cui il lavoratore generalmente contesta la legittimità del licenziamento subito, sostenendo la tesi dell'insussistenza del giustificato motivo oggettivo. In caso di soccombenza del lavoratore, fatti salvi i casi di gravame, è evidente che egli non potrà far altro che accettare il provvedimento impugnato. Totalmente diversa, invece, è l'ipotesi in cui il Giudice accolga il ricorso del lavoratore dichiarando l'illegittimità del licenziamento. Va detto, però, che le garanzie offerte al lavoratore, in caso di licenziamento illegittimo, sono profondamente mutate in questi ultimi anni.

Fino al 2012, l'illegittimità del licenziamento per motivo oggettivo era sempre stata sanzionata – per i rapporti di lavoro rientranti nel campo di applicazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori

– con la condanna del datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore, oltre al risarcimento integrale del danno retributivo ed al versamento dei contributi previdenziali per il periodo intercorrente tra il momento del licenziamento e quello della reintegrazione.

La riforma del mercato del lavoro del 2012 ha apportato, tuttavia, una prima sostanziale modifica a questo regime sanzionatorio, introducendo una disciplina che, invece di tutelare in ogni caso la stabilità del rapporto lavorativo, modula le sanzioni comminabili al datore di lavoro a seconda della gravità del vizio che inficia il licenziamento, limitando la reintegrazione ad un ristretto novero di ipotesi.

Le suddette garanzie valgono, peraltro, per i soli lavoratori assunti presso datori di lavoro che superano le soglie dimensionali previste dall'art. 18, di cui si è già detto in precedenza. Al di sotto di tali soglie, trova, invece, applicazione il più blando regime di tutela previsto dall'art. 8 Legge 604/1966, così come sostituito dall'art. 2 Legge 108/1990, che riconosce al lavoratore illegittimamente licenziato il solo diritto a percepire un indennizzo economico.

Il progressivo depotenziamento delle tutele offerte ai lavoratori in caso di licenziamento ingiusto ha di recente raggiunto il suo apice, con l'approvazione del D.Lgs. 23/2015, in tema di "contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti", attuativo della Legge delega 183/2014 (c.d. Jobs Act), che ha introdotto nell'ordinamento un nuovo regime sanzionatorio da applicarsi in caso di licenziamento illegittimo; regime che, per espressa indicazione del legislatore, trova applicazione nei confronti di tutti i lavoratori assunti a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto (7 marzo 2015).

La nuova disciplina continua a distinguere tra lavoratori assunti presso imprese che superino o meno le soglie numeriche fissate dall'art. 18. Rispetto alla disciplina previgente, tuttavia, la nuova normativa si segnala per una significativa riduzione delle garanzie riconosciute ai lavoratori, in particolare in ragione della sostanziale diminuzione delle ipotesi in cui il Giudice possa ordinare la reintegrazione nel posto di lavoro del lavoratore illegittimamente licenziato. In particolare, per quanto riguarda il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, il decreto prevede che il Giudice possa ordinare la reintegrazione del lavoratore nel solo caso in cui si accerti il difetto di giustificazione per motivo consistente nella disabilità fisica o psichica del lavoratore.



Le forme di tutela

Appare con evidenza, a questo punto, come la tutela del lavoratore licenziato per giustificato motivo oggettivo sia quasi sempre, ormai, soprattutto una tutela obbligatoria, dalla quale può scaturire soltanto il pagamento di una indennità monetaria, con vari criteri per la determinazione del *quantum debeat*, anziché una tutela reale, che si concluda, invece, con l'effettiva reintegrazione del lavoratore ingiustamente licenziato.

Altra importante considerazione in proposito è che l'intera procedura stragiudiziale, di cui sopra, obbligatoriamente richiesta per il licenziamento per giustificato motivo oggettivo proveniente da aziende che superino gli ormai ben noti limiti dimensionali, nei limiti in cui impedisce al datore di lavoro di porre in essere *sic et simpliciter* il licenziamento programmato, costituisce, essa stessa, una significativa forma di tutela del lavoratore il quale, soprattutto nel momento della comparizione delle parti dinanzi alla Commissione Provinciale di conciliazione, può trovare in quest'organo un importante supporto al fine di far valere le proprie ragioni nei confronti del proprio datore di lavoro.

Va anche detto, però, che raramente si verifica, in sede conciliativa, che una procedura di licenziamento per giustificato motivo oggettivo che sia stata avviata venga ritirata a seguito del tentativo di conciliazione, anche perché il datore di lavoro si avvale, gioco forza, della sua sostanziale posizione di vantaggio, ben sapendo che, portando fino in fondo la propria volontà di recedere dal rapporto di lavoro di cui si tratta, anche nel caso in cui il licenziamento venga riconosciuto illegittimo, quasi sempre questo si traduce soltanto nell'obbligo del pagamento di una somma di denaro anziché in un obbligo di reintegrazione.



Tant'è che nella maggior parte dei casi in cui il tentativo obbligatorio si conclude con una conciliazione, non si tratta quasi mai, in effetti, di casi nei quali il lavoratore riesca ad evitare il licenziamento, ma soltanto di casi nei quali quest'ultimo riesca a ricavarne, quantomeno, il pagamento di una somma di denaro, da determinare caso per caso, in funzione di una serie di parametri. Si parla, in questi casi, di una sorta di incentivo all'esodo riconosciuto al lavoratore che non opponga resistenza al licenziamento comminatogli, che, naturalmente, va ad aggiungersi a tutto quanto già dovuto per legge a seguito del pregresso rapporto di lavoro (retribuzioni ed indennità varie, T.F.R. con relativi versamenti contributivi).

Non va trascurato, tuttavia, tra gli strumenti a disposizione del lavoratore, il c.d. obbligo del *repechage*, attraverso il quale il lavoratore può chiedere che siano verificati i criteri di scelta che hanno indotto il datore a far ricadere la scure del licenziamento proprio su quel lavoratore anziché su un altro. Si tratta, in effetti, di uno dei più importanti strumenti di tutela del lavoratore in questo contesto, che si basa sul principio della scelta del destinatario del provvedimento di licenziamento con l'intento di produrre il minor danno sociale possibile e che per il datore di lavoro, in un certo senso, può essere considerato a costo zero, dal momento che, al termine di tutte le necessarie verifiche, comunque verrà individuato un lavoratore sul quale inevitabilmente far ricadere il licenziamento.

Ultima forma di tutela prevista dal legislatore si ritrova, infine, nell'ammissibilità dell'istanza del lavoratore licenziato per giustificato motivo oggettivo per il pagamento della NASPI, ossia il trattamento erogato dall'INPS nei confronti dei lavoratori che si trovino involontariamente privi di lavoro, tra i quali non può non rientrare, per l'appunto, colui che viene licenziato per giustificato motivo oggettivo

e, dunque, senza colpa. Si tratta di una vera e propria indennità di disoccupazione che dovrebbe accompagnare, nelle intenzioni, il lavoratore rimasto involontariamente senza lavoro durante la fase di ricerca di una nuova occupazione. ■

[*] Avvocato, Funzionario Area Amministrativa e Giuridico – Contenzioso – dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Teramo.

Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per la relativa Amministrazione di appartenenza.

Le nuove regole per le prestazioni occasionali

di Luigi Oppedisano [*]

L'abolizione dei voucher, c.d. *buoni lavoro*, sancita dal D.L. 17/3/2017, n. 25, convertito in legge 20/4/2017, n. 49, al fine di evitare di sottoporre i due quesiti ai referendum popolari del 28 maggio 2017 n. 170 e n. 171, relativi alle abrogazioni delle disposizioni limitative della responsabilità solidale in tema di appalti ed alle disposizioni sul *lavoro accessorio*, ha ben presto introdotto nell'ordinamento giuridico due nuovi strumenti: il libretto di famiglia ed il contratto di prestazione *occasionale* per aziende fino a 5 lavoratori dipendenti, con esclusione di alcuni settori.

La nuova normativa, fortemente voluta dal Governo, nasce per dare immediate risposte al mercato del lavoro e, soprattutto, per sanare il vuoto normativo creatosi con l'abrogazione degli art. 48, 49 e 50 del D.Lgs. 15/06/2015, n. 81 sul lavoro accessorio.

La normativa, prevista dall'art. 54 bis del D.L. 24/04/2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21/06/2017, n. 96 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 144 del 23/06/2017 e reintroduce nel nostro ordinamento giuridico il tanto atteso riformulato del contratto di lavoro accessorio.

Il legislatore ha stabilito al comma 1 della norma in argomento, per il soggetto utilizzatore, di poter fruire nel corso di un anno civile di prestazioni di lavoro occasionale, complessivamente fino a € 5.000,00, mentre le prestazioni rese da ogni prestatore in favore dello stesso utilizzatore non possono superare l'ammontare di € 2.500,00.

Quanto poi al prestatore, la norma prevede che i compensi erogati dalla totalità degli utilizzatori non possono superare complessivamente € 5.000,00 annui^[1]. A parere dello scrivente, poiché nel merito l'attuale normativa non prevede alcun adempimento in capo al prestatore, l'utilizzatore attento e scrupoloso bene farebbe ad accertarsi dei compensi percepiti nel corso dell'anno dal prestatore, al fine di non incorrere nella responsabilità di avere superato la soglia del limite economico.

Il legislatore, nel regolamentare le prestazioni occasionali, ha inteso rivolgersi alle **persone fisiche** con il "*libretto famiglia*" ed agli altri utilizzatori - **imprese e pubbliche amministrazioni** con il "*contratto di prestazione occasionale*". Infatti, il comma 6 dell'art. 54 bis della legge 21/06/2017, n. 96, individua i soggetti che possono ricorrere a prestazioni occasionali mediante il *libretto famiglia* ed a quelli che possono acquisire prestazioni di lavoro mediante il *contratto di prestazione occasionale* o saltuaria di ridotta entità. I soggetti beneficiari sono le famiglie e le aziende che occupano fino a cinque dipendenti a tempo indeterminato. Inoltre, tra i soggetti beneficiari, il comma successivo della normativa, comprende, sebbene con specifiche limitazioni, anche le amministrazioni pubbliche indicate al comma 2 dell'art. 1 del D.Lgs. 30/3/2001, n. 165.

La norma prevede che l'utilizzatore non potrà fruire di prestazioni occasionali da parte di soggetti con i quali ha in corso o ha cessato negli ultimi 6 mesi, un rapporto di lavoro subordinato o di collaborazione coordinata e continuativa.

Il comma 14 della norma in esame individua la platea dei **soggetti esclusi dall'utilizzo del contratto di prestazione occasionale** che sono:

- le imprese che hanno alla proprie dipendenze più di cinque lavoratori subordinati a tempo indeterminato;
- le imprese del settore agricolo con eccezione delle attività lavorative rese da particolari soggetti individuati dal comma 8 della normativa, purché non iscritti nell'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli;
- le imprese dell'edilizia e di settori affini; le imprese esercenti l'attività di escavazione o lavorazione di materiale lapideo; le imprese del settore delle miniere, cave e torbiere;
- le imprese che eseguono appalti di opere o servizi.

Prestazioni occasionali in favore di persone fisiche

La normativa prevede che le richieste di prestazioni occasionali da parte persone fisiche possono avvenire unicamente per piccoli lavori domestici; lavori di giardinaggio, di pulizia o di manutenzione; assistenza domiciliare a bambini, persone anziane, ammalate o con disabilità; insegnamento privato supplementare.



Il comma 10 dell'art. 54 bis della legge in esame prevede che l'utilizzatore, persona fisica, tramite la piattaforma informatica Inps o presso un ufficio postale, acquisti un libretto nominativo prefinanziato, denominato libretto famiglia per il pagamento delle prestazioni occasionali. Nel *libretto famiglia* sono rappresentati i titoli di pagamento, il cui valore nominale è di 10 € per ora di lavoro. Per ogni voucher erogato rimangono a carico dell'utilizzatore:

- 1,65 € per contribuzione alla gestione separata;
- 0,25 € per Inail;
- 0,10 € per finanziamento degli oneri gestionali.

Prestazioni occasionali in favore di altri utilizzatori (Imprese a P.A.)

Le prestazioni di lavoro occasionale rese in favore di utilizzatori diversi dalle famiglie possono avvenire solo attraverso il **contratto di prestazione occasionale**.

Il comma 13 della normativa in esame stabilisce che il contratto di prestazione occasionale è il contratto mediante il quale un utilizzatore acquisisce, con modalità semplificate, prestazioni di lavoro occasionali o saltuarie di ridotta entità. Per usufruire delle prestazioni occasionali, l'utilizzatore non deve avere alle proprie dipendenze più di cinque lavoratori subordinati a tempo indeterminato (questa limitazione è esclusa per le P.A.).



Per quanto riguarda le *amministrazioni pubbliche* indicate al comma 2 dell'art. 1 del D.Lgs. n. 165/2001, il comma 7 della novella disciplina prevede che l'utilizzo del *contratto di prestazione occasionale* possa avvenire nel rispetto dei seguenti limiti:

- in conformità dei vincoli in materia di spese di personale,
- solamente per esigenze temporanee o eccezionali, quali:
 - progetti rivolti a specifiche categorie di soggetti in stato di povertà, di disabilità, di detenzione, di tossicodipendenza o che fruiscono di ammortizzatori sociali;
 - svolgimento di lavori di emergenza (calamità o eventi naturali improvvisi);
 - attività di solidarietà.

Per attivare un contratto di prestazione occasionale, l'utilizzatore diverso dalle famiglie, deve versare, attraverso la piattaforma informatica Inps, il costo minimo orario complessivo di € 12,38, così distinto:

- € 9,00 quale compenso minimo orario, con eccezione del settore agricolo, per il quale il compenso minimo è pari all'importo della retribuzione oraria delle prestazioni di natura subordinata individuata dal CCNL;
- 2,97 € aliquota del 33% per la contribuzione alla Gestione separata;
- 0,32 € aliquota del 3,5% per il premio dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;
- 0,09 € per il finanziamento degli oneri gestionali.

La disciplina prevede per il prestatore il diritto:

- all'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, con iscrizione alla Gestione separata;
- all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;
- al riposo giornaliero (articolo 7 – D.Lgs. n. 66/2003);
- alle pause (articolo 8 – D.Lgs. n. 66/2003);
- ai riposi settimanali (articolo 9 – D.Lgs. n. 66/2003).

Inoltre, ai fini della tutela della salute e della sicurezza del prestatore, si applica l'articolo 3, comma 8, del D.Lgs. 9/04/2008, n. 81.

La norma prevede che i compensi percepiti dal prestatore sono:

- esenti da imposizione fiscale;
- non incidono sullo stato di disoccupato dello stesso prestatore;
- sono computabili nel reddito necessario per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

Per accedere alle prestazioni, sia essa famiglia o impresa, gli utilizzatori ed i prestatori devono preventivamente registrarsi presso la **piattaforma informatica INPS**, anche tramite un intermediario tra quelli indicati dal comma 1, dell'articolo 1, della Legge n. 12/1979.

Per le sole famiglie utilizzatrici, la registrazione ed i relativi adempimenti possono essere effettuati anche tramite un patronato. I successivi adempimenti devono essere fatti sempre tramite la piattaforma INPS.

Il pagamento dei compensi per le prestazioni occasionali rese nel corso del mese, da parte di tutte le tipologie di utilizzatori, famiglie e altri utilizzatori, saranno liquidate dall'INPS, al prestatore, il giorno 15 del mese successivo alla prestazione attraverso l'accredito su conto corrente bancario o mediante bonifico bancario domiciliato e pagabile presso gli uffici delle Poste italiane Spa.

Comunicazione da parte delle imprese

Il comma 17 della norma prevede che l'utilizzatore deve trasmettere, almeno un'ora prima dell'inizio della prestazione, tramite la piattaforma informatica INPS o contact center Inps, una dichiarazione contenente:

1. i dati anagrafici ed identificativi del prestatore;
2. il luogo di svolgimento della prestazione;
3. l'oggetto della prestazione;
4. la data e ora di inizio e di termine della prestazione (se imprenditore agricolo, la durata della prestazione con riferimento a un arco temporale non superiore a 3 giorni);
5. il compenso, in misura non inferiore a 36 euro, per prestazioni di durata non superiore a 4 ore continuative nell'arco della giornata.



Dopo la comunicazione dell'utilizzatore, il prestatore riceve contestuale notifica tramite SMS o e-mail.

Se la prestazione per vari motivi non si dovesse realizzare, con le stesse modalità dell'avvio ed entro il termine dei tre giorni successivi al giorno programmato di svolgimento della prestazione, l'utilizzatore dovrà comunicare la revoca. In mancanza della revoca, l'Inps provvede al pagamento delle prestazioni ed all'accredito dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi.

Dal quadro sopra esposto emergono alcune considerazioni:

1. La nuova disciplina riuscirà a soddisfare le esigenze reali delle famiglie, delle imprese e del mercato?
2. La nuova normativa, rispetto alla precedente, porterà maggiori diritti e tutele ai lavoratori?

Sarebbe prematuro dire che la nuova disciplina possiede i requisiti per soddisfare tutte le esigenze delle famiglie e delle imprese, certamente rispetto alla precedente regolamentazione del lavoro accessorio, si può affermare che l'attuale legislazione si presenta più trasparente e con maggiori tutele per i lavoratori.

Nel merito, una parte del mondo sindacale guarda ancora con occhio critico la nuova normativa, ritenendo che la stessa rimane un "incentivo all'abuso". In particolare vengono eccepiti due questioni: la prima è che la norma si presenta poco chiara nel delineare le imprese che possono ricorrere all'utilizzo del contratto di lavoro occasionale, la seconda riguarda la "revoca" che può essere comunicata fino a tre giorni dopo la prestazione ed a proposito si ritiene che "qualsiasi datore malizioso abbia una soluzione molto facile a portata di mano, ossia *comunicare che la prestazione non c'è stata e poi pagare in nero il lavoratore*."

Al di là delle preoccupazioni sollevate, al fine di garantire l'esatta applicazione della norma, sarà anche determinante il controllo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, mediante l'utilizzo di tutte le banche dati disponibili.

Gli aspetti sanzionatori saranno trattati in un articolo del prossimo numero della rivista. ■

Note

[1] Il comma 8 dell'art. 54 bis della legge prevede: sono computati al 75% del loro importo, i compensi per prestazioni di lavoro occasionali da: titolari di pensione di vecchiaia o di invalidità, da giovani con meno di 25 anni di età se regolarmente iscritti presso un istituto scolastico o all'Università, da persone disoccupate ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. 14/9/2015, n. 150, da percettori di prestazioni integrative salariali e di reddito di inclusione.

[*] *Ispettore del lavoro, responsabile dell'Area operativa vigilanza ordinaria dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro 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.*

Il distacco transnazionale

di Piero Cascioli [*]

Sempre nell'ottica di una maggiore integrazione anche attraverso le facilitazioni di scambi, non solo commerciali, tra Paesi, soprattutto in ambito UE, si sono andate espandendo le operazioni inerenti a **prestazioni di servizi** da parte di aziende stabilite in un determinato Paese, a favore di soggetti stabiliti in altri Paesi. Come chiarito, da ultimo, dalla lettera circolare n. 4833 del 5 giugno 2017 dell'INL, con la locuzione "*prestazione di servizi*", deve ricomprendersi una serie di tipologie contrattuali che vanno dall'appalto/subappalto, ad accordi commerciali aventi ad oggetto lo scambio di servizi tra imprese stabilite in diversi Paesi. Così, ad esempio, per lo svolgimento di un determinato servizio, un'impresa italiana può rivolgersi ad un'impresa stabilita all'estero. Ecco, dunque, configurarsi la prestazione transnazionale di servizi, cioè imprese che erogano servizi non solo all'interno del proprio stato ma anche in altri stati esteri. Pertanto, nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi, l'impresa distacca uno o più lavoratori per lo svolgimento di quel servizio. Naturalmente, questa pratica può prestarsi ad abusi che innescano squilibri nel mercato con forme di concorrenza sleale, ed allora il legislatore europeo è intervenuto ripetutamente sulla materia, per porre regole atte ad arginare i fenomeni elusivi.

Così, con il D. Lgs. 136/16, il legislatore italiano ha dato attuazione agli obiettivi ed alle indicazioni contenute nella Direttiva 2014/67/UE, con cui le istituzioni europee hanno inteso porre in essere un efficace sistema di prevenzione e contrasto alle pratiche di dumping sociale, che si realizza anche attraverso l'abuso dell'istituto del distacco transnazionale.

La nuova disciplina, che ha assorbito i contenuti dell'abrogato D. Lgs. 72/2000, pone regole e criteri che consentono in maniera più puntuale, di valutare la genuinità delle operazioni che riguardano prestazioni di servizi rese in regime di distacco transnazionale.

Sull'argomento sono intervenute diverse circolari e note ministeriali prima (interpello 33/2010; circ. 14/2015), e da ultimo le circolari dell'INL (3/2016, 1/2017 e la recente lettera circolare del 5 giugno 2017), con le quali sono stati forniti alcuni criteri per individuare e valutare le situazioni patologiche che possono innescarsi nell'uso improprio dell'istituto.

Intanto è bene subito chiarire che il distacco transnazionale è un istituto diverso rispetto a quello disciplinato dal D. Lgs. 276/03 art. 30. Diciamo che lo può ricomprendere, insieme all'appalto e alla somministrazione, pertanto, è sicuramente un concetto più ampio. Elemento comune al "distacco" italiano, è la "temporaneità"; cambiano sicuramente le finalità che nel distacco transnazionale consistono nella promozione della libera circolazione dei lavoratori, nella libera prestazione di servizi, nella possibilità di accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada e di passeggeri, in ambito UE.

Il decreto attuativo della Direttiva UE prospetta le diverse ipotesi di distacco transnazionale, chiarendo cosa debba intendersi per distacco, cosa debba intendersi per lavoratore distaccato e a quali condizioni le aziende possono ricorrere all'istituto.

Abbiamo distacco transnazionale quando un'impresa stabilita in uno stato membro dell'UE (il citato decreto è applicabile anche nelle ipotesi di paesi extra UE), distacca uno o più lavoratori presso un'altra impresa stabilita in Italia, nell'ambito di una prestazione di servizi.

Vediamo allora a quali condizioni può essere posta in essere questa operazione.

In primis, il lavoratore distaccato deve intanto essere abitualmente occupato in altro stato membro con rapporto di lavoro con l'impresa distaccante, e il lavoro svolto in Italia presso altra azienda deve essere per un tempo comunque limitato, predeterminato o predeterminabile. Ecco, questo è il primo punto fondamentale che deve sussistere da prendere in considerazione.

Per quanto riguarda l'azienda distaccante, questa deve avere sede in un diverso stato membro e il distacco deve essere effettuato o presso una propria filiale situata in Italia, o presso un'azienda italiana appartenente al medesimo gruppo d'impresa, oppure deve trattarsi di un contratto commerciale (appalto, trasporto, ecc.), stipulato con un committente avente sede legale o operativa in Italia. Può, altresì, trattarsi di agenzie di somministrazione di lavoro stabilite in uno stato membro, che distaccano/somministrano lavoratori presso utilizzatori italiani, in forza di un'autorizzazione equivalente a quella prevista dall'ordinamento italiano (art. 4 D. Lgs. 276/03).

La già citata lettera circolare del 5 giugno 2017 dell'INL, ha fornito alcuni chiarimenti circa la qualificazione di "filiale/unità produttiva" dell'azienda straniera, precisando che per essere autenticamente tale, deve sussistere un minimo di organizzazione di mezzi e/o di persone idonea all'esercizio dell'attività economica da sviluppare in Italia, costituendo un centro di imputazione di rapporti giuridici riferibili all'impresa straniera distaccante, sebbene per un periodo determinato o determinabile.



La stessa nota ha chiarito ancora che nulla vieta che i lavoratori inviati in distacco da impresa straniera per svolgere attività presso proprie filiali o unità produttive dislocate in Italia, possano successivamente essere impiegati per l'esecuzione di un appalto presso l'unità produttiva di un committente destinatario finale della prestazione di servizio, purché siano presenti tutti gli elementi di autenticità dell'operazione nel suo complesso.

Nelle ipotesi, invece, di invio di lavoratori per l'allestimento di stand temporanei nell'ambito di fiere, mostre, manifestazioni commerciali e congressi, non viene applicato il regime di cui al D. Lgs. 136/16, in quanto uno "stand temporaneo" non può certo essere qualificato come sede di unità operativa o filiale, non essendo, peraltro, centro di imputazione di rapporti giuridici, salvo, tuttavia, che sia riscontrabile un' autentica prestazione transnazionale di servizi, ad esempio, a fronte di un appalto per montaggio/smontaggio stand o realizzazione di strutture espositive.

Ciò detto in generale, prima di passare all'esame degli elementi che qualificano l'autenticità del distacco e gli adempimenti a cui i soggetti coinvolti sono tenuti, è opportuno fare un inciso sul trasporto su strada, rispetto al quale, la disciplina contenuta nel D. Lgs. 136/16 su distacco transnazionale, trova applicazione solo nell'ipotesi di somministrazione transnazionale di autisti da parte di agenzie di altro stato membro, presso utilizzatori italiani, e nelle ipotesi di impiego di lavoratori per operazioni di *cabotaggio* nell'ambito di una tratta di trasporto internazionale che coinvolga l'Italia come Paese ospitante. La disciplina non si applica, pertanto, per servizi di trasporto internazionale che comportino un semplice transito sul territorio italiano senza carico/scarico di merci o imbarco/sbarco di passeggeri.

Vediamo più in particolare quando abbiamo un'attività di cabotaggio.

Nell'ambito di una tratta di trasporto internazionale, una volta scaricate le merci – ad esempio in Italia – il vettore può trasportare altre merci per conto terzi all'interno del paese ospitante (cioè dove ha effettuato lo scarico delle merci della tratta internazionale). Questo ulteriore trasporto di merci per conto terzi all'interno del paese ospitante soggiace, come già accennato, a dei limiti, vediamooli.

Se il vettore, sempre nell'ambito di una tratta di trasporto internazionale, fa ingresso in Italia con veicolo carico, dopo aver scaricato tutte le merci, può effettuare massimo altre tre operazioni di trasporto merci per conto terzi all'interno dell'Italia e l'ultimo scarico di queste operazioni deve avvenire entro sette giorni dallo scarico integrale delle merci riferito alla tratta internazionale.

Per capire facciamo un esempio: un autista rumeno carica merci nel suo Paese o in un altro Paese UE, poi attraversa la Slovenia, l'Austria, dove può anche scaricare parte delle merci che trasporta, e poi entra in Italia dove effettua lo scarico integrale delle merci trasportate. Ecco, a questo punto può trasportare altre merci in regime di cabotaggio, ossia, trasportare merci per conto terzi all'interno dell'Italia e lo può fare per massimo tre operazioni ed entro sette giorni dallo scarico integrale delle merci trasportate nell'ambito della tratta internazionale.

Se invece entra in Italia con veicolo vuoto, sempre nell'ambito di una tratta di trasporto internazionale, dove però devono essere coinvolti almeno altri due Paesi esteri, le operazioni in regime di cabotaggio si riducono ad una e questa può essere svolta entro tre giorni dall'ingresso in Italia e il relativo scarico deve essere effettuato entro sette giorni dallo scarico integrale delle merci in altro stato estero nell'ambito della tratta di trasporto internazionale.

L'inosservanza delle regole stabilite in regime di cabotaggio, cioè il numero delle operazioni consentite ovvero i giorni entro cui effettuare lo scarico (cd cabotaggio irregolare), comporta l'applicazione delle norme sanzionatorie contenute nel D. Lgs. 136/16 in materia di distacco transnazionale, naturalmente, con riferimento ai lavoratori interessati.

Fatto questo inciso sulle ipotesi di servizi di trasporto internazionale su strada cui trova applicazione la disciplina del distacco transnazionale, vediamo ora quali elementi rilevano ai fini della valutazione sulla genuinità di un distacco transnazionale.

Intanto è opportuno subito chiarire che il D. Lgs. 136/16 ha introdotto l'obbligo di comunicazione preventiva del distacco in capo al distaccante (art. 10 co. 1 e 2, art. 12 co. 1 del D. Lgs. 136/16 – D.M. 10/08/16 – circ. 3/16 dell'INL). In particolare, la norma stabilisce che il prestatore di servizi straniero (distaccante), ha l'obbligo di comunicare entro le ore 24 del giorno antecedente all'inizio del distacco, la dichiarazione di distacco di personale che verrà impiegato in Italia. Per le operazioni di cabotaggio l'impresa distaccante dovrà comunicare entro le ore 24 del giorno antecedente a quello della data della prima operazione, la data di inizio e fine del distacco, che corrisponderanno rispettivamente alla data delle prima operazione e a quella dell'ultima. Per l'omessa comunicazione è prevista una sanzione amministrativa da 150 a 500 euro per ciascuna violazione e ciascun lavoratore e comunque gli importi non potranno essere superiori a 150.000 euro. Da ultimo, la lettera circolare n. 1670 del 28/02/17 dell'INL ha fornito chiarimenti operativi sulle comunicazioni preventive che dal 1° marzo 2017 vengono effettuate solo con procedura on-line.

Andiamo ora a vedere quali sono gli elementi da attenzionare per valutare la genuinità del distacco, vale a dire, vedere se il distacco posto in essere sia solo finalizzato ad aggirare il regime normativo nazionale, quindi, solo apparente.

In primis, dunque, si andrà a vedere se in concreto, l'impresa distaccante svolge attività diverse da quelle di semplice gestore del personale, perché se l'impresa straniera che distacca lavoratori in Italia (non autorizzata alla somministrazione) non fa altro che



reclutare, gestire, amministrare personale, è palese che il tutto si riduce ad una mera fornitura di manodopera, quindi ad una interposizione illecita. Allora è utile andare a vedere il luogo dove insiste la sede legale, amministrativa, le unità produttive dove l'impresa svolge l'attività economica principale, il luogo di assunzione dei lavoratori e quello da cui sono distaccati; è, altresì, utile andare a vedere il fatturato realizzato dall'impresa distaccante nello stato membro di stabilimento. Insomma, l'esame di questi elementi servirà a vedere come l'impresa è organizzata: se per realizzare opere e servizi di varia natura e caratteristiche, o invece, se sia munita di una specifica organizzazione per reclutare, gestire, amministrare personale, da "affittare" poi attraverso non autentici distacchi.

Ma per valutare compiutamente la genuinità del distacco, l'attenzione dovrà essere rivolta anche ai lavoratori distaccati. Intanto verificare la sussistenza di un legame organico tra lavoratore e l'impresa distaccante per tutto il periodo di distacco, attraverso il riscontro dell'assolvimento dei vari obblighi che incombono in capo al datore (retribuzioni, previdenza, assicurazioni, ecc.). Quindi, vedere se il lavoratore eserciti abitualmente la propria attività nello stato da cui è stato distaccato, questo è un indice molto importante perché molto spesso i distacchi non genuini si caratterizzano proprio per il fatto che i lavoratori distaccati non esercitano alcuna attività nello stato da cui vengono distaccati. In tali casi, è evidente, non c'è nessun distacco. A tale riguardo si andrà, altresì, a vedere quando si prevede che il lavoratore torni a lavorare nello stato da cui è stato distaccato, quindi riscontrare se l'impresa distaccante abbia sostenuto spese di viaggio, vitto, alloggio per il lavoratore distaccato. Poi, importante, il certificato degli adempimenti previdenziali presso lo stato membro di provenienza (Mod. A1).

Infine, per quanto riguarda la durata del distacco, posto che deve essere sempre "temporaneo", in realtà non c'è un limite massimo superato il quale il distacco sia da considerarsi non genuino, anche se i Regolamenti CE 883/2004 e 987/2009, indicano in 24 mesi il limite di durata, il superamento del quale, evidentemente, va valutato con gli altri elementi di cui si è fatto menzione, non bastando da solo a decretare la non genuinità del distacco.

Quindi, riassumendo, il distacco andrà a configurarsi come non autentico, laddove l'impresa distaccante risulterà essere una società fittizia, non esercitando nel Paese di origine alcuna attività economica strutturata, oppure quando il lavoratore distaccato già risiede e lavora abitualmente in Italia, o magari, è stato licenziato dall'impresa distaccante senza alcuna comunicazione che indichi la modifica della data di cessazione del periodo di distacco, continuando però a lavorare presso l'utilizzatore. Ecco, queste sono le fattispecie cui prestare particolare attenzione.

Vale la pena chiarire che la non autenticità del distacco non necessariamente configura una interposizione illecita di manodopera; si pensi, ad esempio, all'ipotesi di lavoratori distaccati che al momento dell'assunzione da parte dell'impresa distaccante già risiedono e lavorano nel luogo in cui deve svolgersi l'attività oggetto del distacco. Qui manca l'elemento della "transnazionalità", così nei casi in cui l'impresa straniera distaccante abbia costituito di fatto una filiale in Italia e formalmente distacca lavoratori in Italia ma assumendoli e gestendoli dalla filiale stessa.

Quindi, la non autenticità del distacco può scaturire da:

- appalti non genuini, dove l'impresa distaccante manca di una organizzazione di mezzi e del rischio d'impresa;
- somministrazione abusiva di manodopera, quando l'impresa fornisce manodopera in mancanza della necessaria Autorizzazione pubblica;
- distacchi dove manchi l'elemento della transnazionalità.

Ecco, in tutti questi casi i lavoratori distaccati saranno considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore, riconducendo, pertanto, il rapporto di lavoro nell'alveo della normativa dello stato cui appartiene l'utilizzatore stesso.

Per gli aspetti contributivi, prima di procedere all'apertura di una nuova posizione assicurativa all'Inps, si dovrà procedere al disconoscimento del Mod. A1 a cui procederà direttamente l'Inps previa trasmissione del verbale ispettivo con cui è stata accertata la non autenticità del distacco ed è stato, altresì, ricostruito l'imponibile contributivo.

Tuttavia, a prescindere dal disconoscimento del Mod. A1, il rapporto di lavoro si costituirà in capo all'utilizzatore che, a tale scopo, sarà diffidato ad effettuare gli adempimenti per l'instaurazione del rapporto di lavoro, in primis, la comunicazione di assunzione.

In ogni caso, distaccante e distaccatario, soggiaceranno alla medesima sanzione amministrativa di 50 euro per ogni lavoratore e per ogni giornata di occupazione, fermo restando, che l'ammontare di detta sanzione non potrà comunque essere inferiore a euro 5000 né superiore ad euro 50000.

Sin qui si è visto quali sono gli elementi di valutazione per stabilire l'autenticità del distacco. Andiamo ora a vedere quali sono le tutele riservate ai lavoratori distaccati. Si è già detto che per le condizioni di lavoro vale il principio della "territorialità", pertanto, in virtù di tale principio, per i lavoratori distaccati trovano applicazione le medesime condizioni di lavoro previste dalle leggi e dai contratti collettivi per i lavoratori occupati nel luogo del distacco, i cd livelli minimi di condizioni di lavoro e occupazione, quindi: l'orario di lavoro, le ferie, le retribuzioni, la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, parità di sesso. Per quanto riguarda poi in particolare la retribuzione, deve essere garantito il salario minimo che deve ricomprendere necessariamente almeno le seguenti voci: paga base, EDR,



super minimi, straordinario, notturno, festivo, indennità di distacco, indennità di trasferta. Questi, dunque, sono gli elementi minimi che devono essere presenti in busta paga. Ma ancor meglio nei casi di somministrazione transnazionale dove i lavoratori somministrati, a parità di mansioni svolte, hanno diritto a condizioni economiche e normative non inferiori a quelle dei lavoratori dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, quindi una tutela non limitata, come per la generalità dei lavoratori con distacco transnazionale, ai livelli minimi salariali e il cd "nocciolo duro" delle condizioni di lavoro.

Ma i diritti patrimoniali dei lavoratori distaccati trovano un'ulteriore tutela nel regime di responsabilità solidale applicabile negli appalti, nella somministrazione e nel trasporto. Così, per gli appalti troverà applicazione l'art. 29 co. 2 del D. Lgs. 276/03; per la somministrazione transnazionale, anche di autisti, troverà applicazione l'art. 35 co. 2 del D. Lgs. 81/15; mentre per il trasporto di cose per conto terzi troverà applicazione la disciplina particolare di cui all'art. 83 bis D.L. 122/08, secondo il quale il regime di responsabilità solidale a carico del committente scatta solo se questi non provvede a verificare, prima della stipula del contratto, la regolarità retributiva e contributiva dell'impresa di trasporto cui si rivolge, acquisendo a tale scopo un'attestazione rilasciata dagli enti previdenziali del Paese di provenienza di data non anteriore a tre mesi, dalla quale risulti la regolarità contributiva e assicurativa dell'azienda -in sostanza un documento analogo al DURC-.

La possibilità di adottare la diffida accertativa da parte del personale ispettivo laddove si rilevino differenze retributive, rappresenta indubbiamente un'ulteriore tutela.

Per la notifica del provvedimento il D. Lgs. 136/16 ha previsto una procedura speciale a maggiore garanzia del suo esito positivo. Infatti, l'atto può essere notificato al datore di lavoro distaccante residente all'estero, anche attraverso il "referente", figura prevista dall'art. 10 co. 3 lett.b) del citato decreto. Il provvedimento può essere, altresì, comunicato, senza effetti di titolo esecutivo, al committente-utilizzatore-distaccatario, quale obbligato in solido, a cui i lavoratori distaccati potranno comunque rivolgersi.

Abbiamo fatto cenno alla figura del "referente", prevista dal D. Lgs. 136/16; una novità molto importante che indubbiamente attribuisce maggiore forza e certezza alle procedure. Infatti, l'impresa distaccante deve designare, per tutto il periodo di distacco e fino a due anni dalla sua cessazione, un "referente" elettivamente domiciliato in Italia, che ha il compito di interagire con il personale ispettivo per ricevere, inviare, esibire documenti in nome e per conto dell'impresa distaccante. (esempio: notifica verbali ispettivi, richiesta documenti, informazioni e notizie, ecc.). Tale referente può essere anche un dipendente, il distaccatario stesso, un consulente, ecc. In mancanza di tale designazione, viene considerata come sede dell'impresa distaccante, il luogo dove ha sede legale o dove risiede il destinatario del distacco, sebbene gli obblighi e le sanzioni resteranno comunque in capo al distaccante.

Vi è, altresì, l'obbligo di designare una persona, che può coincidere con il referente, che agisce da legale rappresentante, al fine di mettere in contatto le parti sociali interessate con il distaccante.

Tutti gli obblighi che incombono in capo al prestatore di servizi (distaccante) di cui si è fatto cenno, prevedono delle specifiche sanzioni che, naturalmente, vanno ad aggiungersi a quelle previste per le eventuali forme di interposizione illecita riscontrate e per le comunicazioni dei rapporti di lavoro costituitisi con l'utilizzatore nei casi di non autenticità dei distacchi. Intanto la mancata comunicazione preventiva con una sanzione da 150 a 500 euro per ogni lavoratore interessato (co. 1 art. 12 D. Lgs. 136/16); per la mancata conservazione o esibizione o traduzione in lingua italiana della documentazione durante il periodo del distacco e fino a due anni dalla sua cessazione (buste paga, contratti di lavoro, prospetto con orario di lavoro e periodi del distacco, pagamento delle retribuzioni, Mod. A1) è prevista una sanzione da 500 a 3000 euro per ogni lavoratore interessato (co. 3 lett. a); la mancata designazione del referente per tutto il periodo di distacco e fino a 2 anni dalla sua cessazione, prevede una sanzione che va da 2000 a 6000 euro (co. 3 lett. B); la mancata designazione della persona con poteri di rappresentanza legale per i rapporti con le parti sociali interessate, anche qui una sanzione da 2000 a 6000 euro (comma 4).

Ad ogni modo, gli importi non possono mai superare i 150000 euro ed a tutte le violazioni sopra esposte è applicabile la diffida obbligatoria ex art. 13 D. Lgs. 124/04.

Quindi, come si vede, una disciplina molto articolata che consente molto più agevolmente, rispetto a prima, di prevenire e contrastare fenomeni elusivi. Indubbiamente la comunicazione preventiva del distacco e la presenza del "referente", blindano le procedure rendendole più controllabili. Certamente l'autenticità del distacco viaggia poi su un altro piano, nel senso che, può esserci la comunicazione, la documentazione, il referente, ecc., ma poi il distacco essere comunque non genuino, e qui subentrano tutti gli altri elementi di valutazione che dovranno essere passati al vaglio degli organi ispettivi. Le criticità, è chiaro, restano proprio in questo ambito. ■



[*] 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.

La pensione ai lavoratori precoci

Quota 41

di Riccardo Rizza [*]

Peculiare all'esperienza italiana è la vicenda della pensione di anzianità di servizio, introdotta nel nostro ordinamento, in alternativa alla pensione di vecchiaia, al fine di consentire l'accesso al trattamento di quiescenza di lavoratori che avevano contribuito al benessere collettivo con una prolungata attività lavorativa, prima del compimento dell'età pensionabile.

Questo istituto è, in qualche misura, il risultato più evidente della tensione dialettica che traspare nel nostro sistema pensionistico tra valori diversi, "meritocrazia" e "redistribuzione", "interesse privato" e "interesse pubblico", "logiche di mercato" e "diritti sociali"^[1].

Infatti, esso testimonia un riconoscimento per l'ipotesi in cui il lavoratore abbia maturato significativi requisiti di anzianità assicurativa e contributiva (e quindi di anzianità di lavoro), così da consentirgli l'accesso al trattamento pensionistico quando sia ancora in possesso della piena capacità lavorativa (che si presume perduta al momento del raggiungimento dell'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia).

Sappiamo che la riforma del 2011, contestualmente alla generalizzazione del contributivo, stabilisce che a partire dal **1° gennaio 2016** e sino al **31 dicembre 2018** il requisito contributivo per accedere alla pensione anticipata è pari a **42 anni e 10 mesi** per gli uomini e a **41 anni e 10 mesi** per le donne^[2]. Tali requisiti si applicano indistintamente ai lavoratori dipendenti, agli autonomi nonché ai lavoratori del pubblico impiego.

Per agevolare il pensionamento dei **cd. lavoratori precoci**, cioè coloro che hanno iniziato a lavorare prima della maggiore età, l'articolo 1, co. 199 della legge 232/2016, come attuato dal successivo [DPCM 87 del 23 maggio 2017](#) consente, a partire dal **1° maggio 2017**, a coloro che si trovano in condizione di difficoltà di accedere alla **pensione anticipata** con uno sconto rispetto alle norme in vigore, introdotte nel 2012 dalla Legge Fornero.

Il predetto intervento normativo ha introdotto un **ulteriore** canale di uscita a **41 anni di contributi**, a prescindere dall'età anagrafica, nei confronti di quei soggetti che hanno lavorato **prima dei 19 anni, per almeno 12 mesi in modo effettivo** anche non continuativi e che fruiscono ancora del sistema misto di computo (retributivo e contributivo pro rata) ovvero risultino in possesso di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995.

Per il raggiungimento del requisito necessario sono utili anche i *periodi di lavoro all'estero riscattati* ed i periodi riscattati per omissioni contributive.



Condizioni soggettive

Per poter accedere alla agevolazione gli interessati devono riconoscersi, inoltre, in almeno uno dei cinque seguenti profili di tutela:

a) siano lavoratori dipendenti 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 15 luglio 1966, n. 604, e che abbiano concluso integralmente la prestazione per la **disoccupazione loro spettante da almeno tre mesi**;

b) siano soggetti che 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 5 febbraio 1992, n. 104;

c) siano soggetti con una riduzione della capacità lavorativa, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, **superiore o uguale al 74 per cento**;

d) siano lavoratori **dipendenti** che svolgono da almeno sei anni in via **continuativa** negli ultimi sette anni al momento del pensionamento attività lavorative per le quali è richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltoso e rischioso il loro svolgimento in modo continuativo.

Ai sensi dell' art. 53 del D.L. 24 aprile 2017 n.50, convertito con la legge 21 giugno 2017, n. 96, le attività c.d. «Gravose» si considerano svolte in via continuativa quando «*Nei sei anni precedenti il momento di decorrenza dell'indennità, le medesime attività lavorative non hanno subito interruzioni per un periodo complessivamente superiore a dodici mesi e a condizione che le citate attività lavorative siano state svolte nel settimo anno precedente la predetta decorrenza per un periodo corrispondente a quello complessivo di interruzione.*».

Pertanto, vi è continuità:

- Nel caso in cui l'attività lavorativa sia stata svolta, senza interruzioni, nei sei anni precedenti la decorrenza del Beneficio oppure
- Nel caso in cui l'attività lavorativa abbia subito interruzioni non superiori complessivamente a dodici mesi (la continuità in questo caso è mantenuta a condizione che nel corso del settimo anno precedente la decorrenza del Beneficio vi sia stato svolgimento di attività gravose per una durata corrispondente a quella complessiva di interruzione)

e) siano lavoratori **dipendenti** che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 1, commi da 1 a 3 del decreto legislativo del 21 aprile 2011, n. 67.

Accedono al beneficio i lavoratori che abbiano svolto una o più delle attività lavorative «usuranti» per una durata pari ad almeno:

- sette anni negli ultimi dieci di attività lavorativa;
- alla metà della vita lavorativa complessiva.

Ai fini del riconoscimento dello status di lavoratore precoce, deve essere considerata la contribuzione per prestazione di lavoro effettiva accreditata anche in altri fondi pensionistici obbligatori diversi da quello in cui viene liquidata la pensione anticipata. Il requisito dei 41 anni deve, comunque, essere maturato nella gestione in cui deve essere liquidato il trattamento pensionistico.

Il beneficio è rivolto a tutti i lavoratori iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, ai fondi ad essa sostitutivi od esclusivi nonché alle gestioni speciali dei lavoratori autonomi. Cioè interessa sia i lavoratori **dipendenti del settore privato** nonché i dipendenti del pubblico impiego ed anche gli iscritti presso le gestioni speciali dei lavoratori autonomi (Artigiani, Commercianti e Coltivatori Diretti) che rispettino le sopra indicate condizioni. Restano esclusi dal beneficio i lavoratori iscritti presso le gestioni previdenziali private (**casce professionali**, es. avvocati, notai, giornalisti) ed i lavoratori non in possesso di contribuzione alla data del 31 dicembre 1995.

L'agevolazione **non ha una data di scadenza**, a differenza dell'APE (che termina, salvo proroghe, il 31 dicembre 2018).

A far data dalla sua decorrenza il **trattamento pensionistico** di cui al comma 199 della legge 232/2016 **non è cumulabile con redditi da lavoro**, subordinato o autonomo, per un periodo di tempo corrispondente alla differenza tra l'anzianità contributiva di cui all'articolo 24, commi 10 e 12, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e l'anzianità contributiva al momento del pensionamento.

Domande entro il 15 luglio 2017

Ai fini del conseguimento del beneficio gli interessati devono produrre una **doppia domanda**: la prima volta alla verifica della sussistenza delle sopra indicate condizioni (entro il 15 luglio 2017 per coloro che maturano i requisiti entro il 31.12.2017; dal prossimo anno l'istanza entro il 1° marzo dell'anno in cui si maturano i requisiti) la seconda, volta ad accedere al beneficio vero e proprio, va prodotta al momento della maturazione di tutti i requisiti richiesti.

Essendoci un **vincolo annuo di bilancio**, è prevista una particolare procedura di monitoraggio delle domande in funzione della data di maturazione del requisito contributivo agevolato di 41 anni e, a parità della stessa, in base alla data (e ora) di presentazione dell'istanza di accesso. Qualora dal monitoraggio delle domande presentate ed accolte, emerga il verificarsi di scostamenti, anche in via prospettica, del numero di domande rispetto alle risorse finanziarie la **decorrenza della pensione verrà differita**.

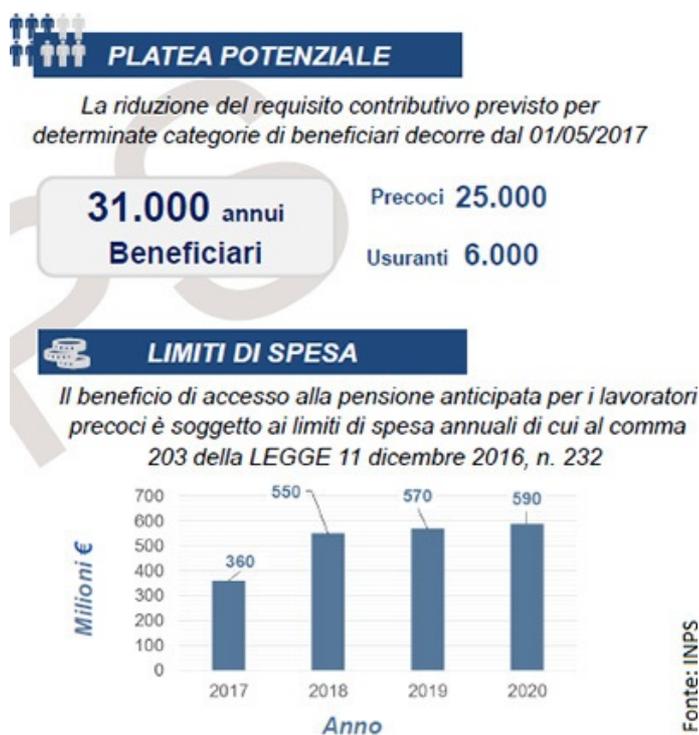
Va infine ricordato che, al requisito contributivo ridotto si applicano gli **adeguamenti alla speranza di vita** di cui all'articolo 12 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, a decorrere dal 1° gennaio 2019.

Note

[1] M. Cinelli, Diritto della previdenza sociale, Torino, 2013, 544;

[2] Circolare Inps 63/2015.

[*] *Studente della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Udine. Rappresentante Regionale per il Friuli Venezia Giulia della Fondazione Massimo D'Antona.*



Il collocamento mirato

di Simone Chigliaro [*]

Il collocamento mirato è un'area di intervento alquanto complessa. Ne fanno parte, in primo luogo, la disciplina specifica del collocamento mirato (principalmente la Legge 68/99) già di per sé complicata, e poi le norme del collocamento ordinario valide per tutti i lavoratori. All'interno del quale il collocamento mirato si colloca, portando con sé in aggiunta gli aspetti sanitari e sociali e la regolazione relativa.

Per farlo funzionare i servizi pubblici sono fondamentali. Non si tratta semplicemente di fare sussistere le condizioni perché il mercato del lavoro sia fluido e trasparente, con il libero incontro di domanda e offerta di lavoro. Tutt'altro. I servizi pubblici sono chiamati a dare effettività all'obbligo imposto dalla Legge ai datori di lavoro di inserire nei propri organici personale disabile e/o inserire al lavoro i disabili che aspirano ad una occupazione.

La legge stabilisce che almeno il 7 % dell'organico aziendale sia composto di persone in possesso di una certificazione di invalidità superiore al 45 %, se con invalidità civile, o del 33% se con invalidità di lavoro. Se il datore di lavoro ha alle proprie dipendenze un numero di dipendenti tra 15 e 35, in organico deve essere presente un disabile, mentre per organici tra 36 e 50 dipendenti, devono essere stati assunti due disabili. In aggiunta a tali obblighi, la Legge stabilisce anche che l'1% del personale deve appartenere alle categorie cosiddette protette. Sono sottoposte a tale obbligo le aziende con almeno 51 dipendenti. Gli appartenenti alle categorie protette sono grossomodo le vittime e i loro familiari della criminalità organizzata o dei deceduti per cause di servizio, le vittime o i loro familiari degli invalidi del lavoro e i profughi italiani rimpatriati. Ne derivano perciò degli obblighi di assunzione per i datori di lavoro che non sono trascurabili.

Queste disposizioni sono inserite nella Legge n. 68 del 1999. Funzionano? I disabili sono inseriti al lavoro? I datori di lavoro sono adempienti dei suddetti obblighi?

È complicato rispondere a queste domande. Notiamo solo che, mentre nei primi anni di vigenza della Legge 68 si riscontrava una generale attenzione al funzionamento della stessa, l'interesse è andato, un po' alla volta, scemando, fino a quasi scomparire. Dal punto di vista normativo invece, per alcuni anni, tanto che era quasi diventata una prassi, si sono registrati interventi legislativi e regolamentativi volti a incrementare la platea dei datori di lavoro esclusi dagli obblighi della Legge 68, basati sulla convinzione che per determinate lavorazioni non potessero essere impiegate persone con disabilità.

Si tratta di un pregiudizio. Non esistono professioni assolutamente non ricopribili da disabili. Per qualsiasi attività lavorativa è possibile trovare soggetti la cui disabilità non influisce sull'espletamento delle mansioni richieste. Si è prodotto in questo modo un affievolimento, un indebolimento degli obblighi della Legge 68, prefigurando, secondo alcuni addetti ai lavori, una progressiva e sostanziale rimozione della norma. Nel 2015, tra lo stupore degli operatori del settore, sono state introdotte delle norme con il D.lgs 151/2015 che invece sono a favore del collocamento dei disabili, semplificano l'attività dei servizi e chiariscono meglio i compiti dei datori di lavoro. Sembra anzi che quelle norme siano state inserite soprattutto per tentare di superare le resistenze che i datori di lavoro avanzano per evitare di assumere disabili.



Non è il caso il soffermarci e commentare tutti e 13 gli articoli del D.lgs 151/2015 di modifica della Legge 68/99. Ci si sofferma solo su due novità della riforma: le modalità di assunzione e le procedure per l'assunzione di disabili nel caso in cui il datore di lavoro sia inottemperante agli obblighi di legge e segnatamente le modifiche contenute nell'art. 7 e nell'art. 7 bis della Legge 68/99.

Il nuovo art. 7 prevede che i datori di lavoro provvedono a coprire gli obblighi di assunzione unicamente mediante chiamata nominativa. Precedentemente era previsto che una percentuale delle assunzioni avvenisse con chiamata numerica.

Con la chiamata nominativa il datore di lavoro assume i lavoratori che egli stesso ha selezionato, mentre con la chiamata numerica il datore di lavoro assume i lavoratori inviati dal Centro per l'impiego. La novità, e cioè la possibilità di assumere il personale scelto liberamente dal datore di lavoro, ha ricevuto molte critiche da parte delle associazioni dei disabili e dalle organizzazioni sindacali. La chiamata numerica garantirebbe l'assunzione dei disabili più svantaggiati: persone che generalmente non sono prese in considerazione dai datori di lavoro. Questa convinzione non corrisponde alla realtà. Negli scorsi anni le assunzioni con chiamata numerica sono state solo di qualche unità per provincia e esclusivamente per enti pubblici.



Con la sottoscrizione delle convenzioni di programma tutte le assunzioni dovute di disabili venivano trasformate in chiamate nominative. Inoltre per i servizi per l'impiego le procedure amministrative per concludere una chiamata numerica sono piuttosto complesse: è preferibile e meno impegnativo effettuare pre-selezioni ed estrarre dagli elenchi dei disabili soggetti rispondenti a determinate professionalità piuttosto che predisporre graduatorie e invio di personale. Infine si tenga anche conto che perché il collocamento dei disabili più svantaggiati abbia maggiori probabilità di successo, è opportuno che sia inserito in un progetto in cui si prevede il supporto di più interventi e non che si risolva con un semplice invio del nominativo della persona con il conseguente obbligo di assunzione per il datore di lavoro. La chiamata numerica non garantiva perciò maggiori possibilità di avviamento al lavoro dei disabili.

Questa novità che a prima vista potrebbe sembrare un favore ai datori di lavoro in realtà comporta importanti conseguenze.

La prima di tutte è che il compito di adempiere agli obblighi di assunzione di personale disabile ricade unicamente in capo ai datori di lavoro. Sono i datori di lavoro che si devono attivare. Non devono aspettare di essere chiamati dal Centro per l'impiego per ottemperare agli obblighi della Legge 68/99. Il datore di lavoro potrà chiedere l'assistenza al servizio del collocamento mirato per ricercare il personale da assumere, ma rimane un dovere del datore di lavoro l'assunzione del disabile. Per individuare i disabili da inserire nel proprio organico il datore di lavoro, infatti, può rivolgersi anche ad altri soggetti.

Una diretta conseguenza è che, decorsi i 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo, senza che il datore di lavoro abbia assunto il personale disabile o stipulato convenzioni di programma, lo stesso datore è da considerare inottemperante agli obblighi e quindi sanzionabile.

Una domanda che potrebbe sorgere è la seguente: un datore di lavoro, che ha inviato nei termini una richiesta di avviamento ai servizi per l'impiego, senza ottenere dallo stesso risposta, è giustificato davanti ad una contestazione di un ispettore del lavoro? Sulla questione dovrà formarsi della giurisprudenza. Comunque l'interpretazione più lineare suggerisce che il datore di lavoro non sia giustificato.



In passato, infatti, succedeva, abbastanza con frequenza, che vi fossero dei datori di lavoro che presentavano agli uffici del collocamento mirato richieste di personale per profili professionali alquanto complessi, precisando che l'azienda non aveva bisogno di lavoratori con competenze diverse. Lavoratori con tali caratteristiche generalmente non erano presenti negli elenchi del collocamento mirato. Anche poi nel caso in cui gli uffici pubblici fossero riusciti a estrarre dagli elenchi dei nominativi con tali o simili professionalità, i datori di lavoro prima impiegavano molto tempo per contattare gli interessati ed effettuare i colloqui e poi concludevano di non aver individuato disabili idonei per essere assunti. In questo modo il datore di lavoro riteneva di poter dimostrare la disponibilità ad adempiere alla Legge 68/99. Il CPI non è stato in grado di fornire le professionalità adeguate. Questa giustificazione deve essere ritenuta superata con la novità normativa. Se il datore di lavoro non è riuscito a reperire personale disabile con l'aiuto del CPI, deve ricorrere ad altri canali.

La seconda novità significativa, introdotta con il D.lgs 151/2015, è la previsione contenuta nell'art. 7 bis della Legge 68/99. In tale articolo, che rappresenta una novità assoluta rispetto alla precedente disciplina, sono stabilite le procedure che vanno seguite nel caso in cui il datore di lavoro sia inottemperante agli obblighi della Legge, non abbia adempiuto agli stessi nei 60 giorni assegnati. La nuova norma prevede in questo caso che le dovute assunzioni debbano avvenire solo mediante chiamata numerica. Senza altro questo non è positivo per il datore di lavoro. La norma non chiarisce se il processo per attivare la chiamata numerica debba avviarsi su iniziativa

del servizio pubblico o del datore di lavoro. Sicuramente quest'ultimo ha interesse ad abbreviare il periodo di inottemperanza della legge per evitare le pesanti sanzioni. In ogni caso l'art. 7 bis presuppone, durante lo svolgimento delle procedure della chiamata numerica, la collaborazione del datore di lavoro che deve dapprima indicare le qualifiche professionali che deve possedere il lavoratore disabile da

assumere. Successivamente, nel caso non vi siano negli elenchi disabili con tali qualifiche, lo stesso deve concordare con gli uffici un'altra qualifica che sia però posseduta da almeno uno dei disabili iscritti. Se invece il datore di lavoro non offre la propria collaborazione, il servizio pubblico appare autorizzato ad inviare al datore di lavoro un lavoratore disabile in possesso di una qualsiasi delle professionalità presenti in azienda, oppure individuato tra la generalità degli iscritti. Nell'eventualità queste azioni non si convertono in assunzioni, il servizio non può che procedere con una segnalazione all'ispettorato del lavoro. Applicando questa nuova procedura, le assunzioni mediante chiamata numerica sono destinate ad aumentare e non il contrario, come sostengono sindacati e associazioni dei disabili.

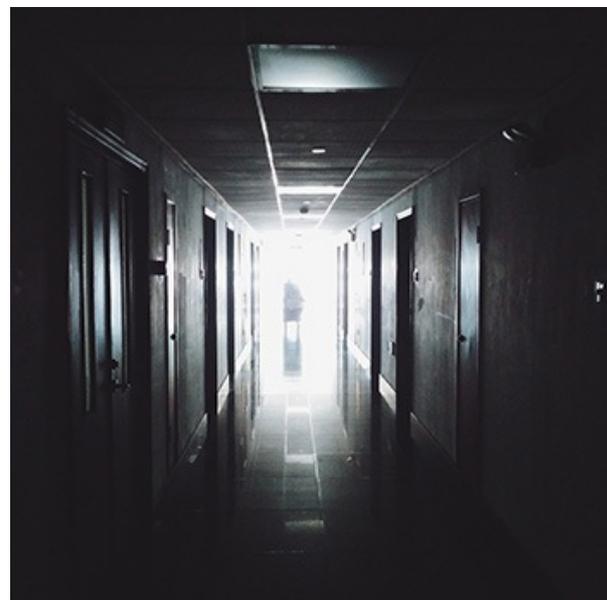
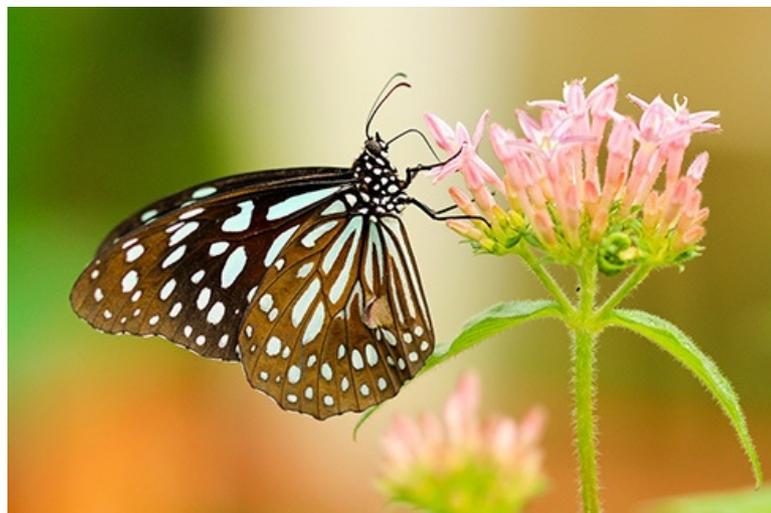
Tuttavia la previsione per cui, tutte le assunzioni di disabili da parte di datori di lavoro in situazione di inottemperanza agli obblighi, debbano avvenire tassativamente mediante chiamata numerica, appare troppo severa.

Se il servizio riceve da un datore di lavoro inadempiente agli obblighi, una richiesta di assunzione nominativa, si ritiene che l'autorizzazione all'assunzione sia comunque da rilasciare, anche se giunta mentre la procedura per la chiamata numerica è già avviata.

In senso contrario con un parere si è però espresso l'Ispettorato Nazionale del Lavoro congiuntamente con il Ministero del Lavoro il 23.03.2017. Inoltre, siccome vi sono datori di lavoro che hanno molte scoperture (molte assunzioni di disabili da dover effettuare per ottemperare agli obblighi), il fatto di esigere dagli stessi un adempimento completo e immediato, potrebbe creare le condizioni perché gli inserimenti dei disabili non abbiano successo nel tempo oltre a provocare seri problemi di continuità imprenditoriale.

Forse è preferibile consentire la stipula di convenzioni di programma stabilendo impegni di assunzione inderogabili e più ravvicinati rispetto a quelli che si prevedono nelle convenzioni sottoscritte con datori di lavoro nei 60 giorni dall'insorgenza dell'obbligo.

A tal proposito si evidenzia come in diversi casi si debba registrare un uso distorto dello strumento delle convenzioni di programma. Tali convenzioni permettono di posticipare le assunzioni obbligatorie in un arco temporale anche di 5 anni, in modo tale che i disabili possano essere opportunamente individuati, eventualmente formati e con successo inseriti in azienda.



Durante il periodo di validità della convenzione il datore di lavoro è considerato ottemperante agli obblighi, ma quando si riscontra che aziende hanno rinnovato per la terza o quarta volta la convenzione mantenendo sostanzialmente lo stesso numero di disabili assunti, la convenzione ha solo legittimato comportamenti dilatori degli obblighi della Legge 68. In questo caso i servizi possono aver assunto verso datori di lavoro atteggiamenti forse troppo accondiscendenti. Se i servizi si pongono verso i datori di lavoro richiedendo perentoriamente l'adempimento degli obblighi della Legge 68/99, diventa poi difficile per i servizi proporre politiche attive del lavoro per la ricollocazione dei disoccupati presso gli stessi datori di lavoro.

Molti aspetti della Legge possono essere migliorati o finalmente chiariti, molti strumenti possono essere predisposti a partire dal cosiddetto "fascicolo azienda" che

con le moderne tecnologie informatiche è ormai a portata di mano. In questo modo si potrà tenere sotto controllo più facilmente l'adempimento degli obblighi relativi alla legge 68/99 dei datori di lavoro.

Nel 2016 e ancor di più in questa prima parte del 2017, si è notato un incremento delle assunzioni di disabili, ma è difficile sostenere che tale aumento delle assunzioni sia dovuto per la spinta ricevuta dalle novità contenute nel D.gs 151/2015 o per la ripresa economica in corso. ■

[*] Simone Chigliaro si occupa dal 2001 per la Regione Veneto di collocamento mirato. Inoltre coordina le attività e le applicazioni delle novità normative da parte dei servizi pubblici per l'impiego sia nell'ambito del collocamento ordinario che del collocamento mirato. Le affermazioni contenute nel presente articolo sono frutto del pensiero dell'autore e non impegnano l'amministrazione di appartenenza

Un male oscuro chiamato mobbing

di Dorina Cocca e Tiziano Argazzi [*]

Introduzione

In uno dei precedenti numeri di questo periodico^[1] è stato affrontato il tema del sopruso lavorativo, comunemente conosciuto come mobbing, un fenomeno che spazia dalle minacce alla discriminazione; dall'abuso di potere alla violenza fisica e verbale. Il sopruso lavorativo – viene ricordato nell'articolo – ha effetti devastanti sulla persona colpita; i danni sono psicologici e fisici; si manifestano con pesanti sintomi psicosomatici, stati depressivi o ansiosi, tensione continua ed incontrollata con limitazione della vita relazionale.

Il termine mobbing ha una derivazione anglosassone; il verbo è “to mob” che significa affollarsi intorno a qualcuno, ed anche assalire, malmenare e aggredire. Diretto derivato di una comune espressione latina, mobile vulgus (folla tumultuante), che identificava la situazione tipica di una marcia o di un evento caratterizzato dalla presenza di persone con la cattiva abitudine di muoversi in modo disordinato spingendo ed urtando i vicini.

Il dizionario Treccani ci ricorda che la parola viene usata in etologia per indicare il comportamento messo in atto da un gruppo di potenziali prede nei confronti di un predatore, per intimidirlo e dissuaderlo dall'attacco. Ed infatti il primo ad usare tale termine è stato proprio un etologo, Konrad Lorenz, all'inizio degli anni '70, per descrivere il comportamento di alcuni animali che si coalizzano contro un componente del gruppo per escluderlo ed isolarlo.

Nella sua trasposizione in ambito lavorativo, il termine assume il significato di comportamento vessatorio protratto nel tempo, messo in atto dal datore di lavoro o da uno o più colleghi (mobbers) nei confronti di un lavoratore (mobbizzato) per emarginarlo e costringerlo così ad uscire dall'ambito lavorativo.

I motivi della “persecuzione” possono essere i più svariati: razzismo, diversità religiosa o culturale, rispetto al gruppo prevalente, carrierismo sfrenato, gusto nel far male ad un'altra persona oppure semplicemente invidia. In quest'ultima ipotesi il mobber è in genere “il vicino di scrivania”. Il collega invidioso infatti mal sopporta il lavoratore che emerge in ragione delle sue capacità e competenze e, sentendosi minacciato (l'invidia è essenzialmente un meccanismo di difesa), lo colpisce in vari modi, prima di tutto con la delegittimazione e la maldicenza.



Oltre ai due attori principali (cioè lavoratore che subisce il mobbing ed il mobber che lo genera) nei fenomeni di mobbing è presente in genere una terza figura, lo spettatore, che non partecipa in modo diretto al conflitto ma non fa nulla per arginarlo ed anzi, con la propria indifferenza, contribuisce ad aggravarne le conseguenze tanto da dover essere considerato un vero e proprio “side mobber” cioè un fiancheggiatore del mobber.

Heinz Leymann, un'autorevole studioso del fenomeno, ha riscontrato una stretta correlazione fra le ricerche di Lorenz ed i comportamenti umani che identificano il mobbing. Per lo studioso il mobbing è una forma di “terrore psicologico” generato da un atteggiamento ostile e non etico posto in essere in forma sistematica, non occasionale od episodica, da una o più persone, nei confronti di un solo individuo, il quale si ritrova indifeso e fatto oggetto di una serie di iniziative vessatorie e persecutorie.

Per qualificarsi come mobbing, tali iniziative debbono essere ricorrenti (almeno una volta alla settimana) e protratte nel tempo (per almeno sei mesi). La frequenza e la durata del comportamento ostile del mobber nei confronti del mobbizzato genera in quest'ultimo, uno stato di profonda sofferenza mentale, psicosomatica e sociale con gravi ripercussioni anche sul piano relazionale^[2].



Mobbing le dimensioni del fenomeno

L'identikit del mobbizzato (Fonte Ipsesl)

I lavoratori interessati dal fenomeno sono poco più di un milione e mezzo su quasi 22 milioni di occupati. Il mobbing è più presente al Nord (65%) e colpisce maggiormente le donne (52%). La categoria più esposta è quella dei diplomati (52%) seguita poi dai laureati (24%).

Il mobbing non interessa solamente gli impiegati ma anche gli operai e nello specifico anche quelli addetti alle mansioni più semplici.

La produttività di chi subisce fenomeni di soprusi sul lavoro cala all'incirca del 70%. Per quanto riguarda la durata delle azioni mobbizzanti: nel 27% dei casi dura da sei a 12 mesi, il 40% ha una durata compresa fra 12 e 24 mesi ed il 30% oltre i 24 mesi.

Ogni anno sono 2.500 le persone che si rivolgono ad Associazioni antimobbing ed 800 i casi reali di violenza sul lavoro riconosciuti nello stesso periodo.

In Italia il mobbing sta assumendo proporzioni significative e per molti aspetti allarmanti in ciò accentuato anche dalla crisi economica e la crescente disoccupazione che diventano fardelli sempre più pesanti per quei lavoratori che sono fatti oggetto di soprusi e sono per certi versi costretti a subirli per paura di perdere il posto di lavoro.

Nella tabella sono riportati i dati dei lavoratori italiani vittime del mobbing, cioè che hanno subito in modo reiterato e continuo violenza fisica e psicologica sul posto di lavoro.

Sempre con riguardo al mobbing lavorativo esistono vari casi che riguardano anche le donne che decidono di diventare madri. Per l'Osservatorio Nazionale Mobbing - Bossing di Roma, nel biennio 2014 - 2015, le donne che sono state licenziate o peggio costrette a dimettersi perché in gravidanza o perché diventate mamme sono state 350 mila. Quattro madri su dieci, sempre secondo le stime dell'Osservatorio, sono costrette a dimettersi a causa del "mobbing post partum".

Un fenomeno in crescita tanto da far dire a Papa Francesco che sono "troppe le donne che vengono licenziate perché incinte".

I dati molto probabilmente sono parziali e non fotografano in modo compiuto un fenomeno complesso, molto difficile da

tracciare e non supportato da una specifica legislazione nazionale.

Se poi ci si sposta nella Unione Europea si scopre che la situazione è anche peggiore. In testa alla classifica l'Inghilterra con il 16,3%, segue poi la Svezia con il 10,2%, la Francia con il 9,9%, l'Irlanda al 9,4%, la Germania con il 7,3%. In quest'ultimo Paese i danni da mobbing sono classificati come malattia professionale. In Svezia, fin dal 1992, questo sopruso è considerato una pratica illecita e socialmente dannosa tanto che il Ministero del Lavoro svedese ha emesso vari provvedimenti contro le minacce sul posto di lavoro e la vittimizzazione e la persecuzione dei lavoratori^[3].

Come è facile immaginare i costi sociali sono altissimi, al pari di quelli economici. Nel Vecchio Continente i danni (sanitari e perdita del posto di lavoro) prodotti dal mobbing hanno comportato una spesa di circa 20 miliardi di euro. E le previsioni sono molto fosche: si stima che nel 2020 lo stress da lavoro, in diretta correlazione con il mobbing, sarà la prima causa di assenza dal lavoro. Per Silvio Carlo Ripamonti ricercatore dell'Università Cattolica di Milano "il dato non deve stupire in quanto il mobbing è un comportamento che mette sullo sfondo il lavoratore, non riconoscendo più la sua identità di persona e di professionista. Ed è questa la cosa più devastante dal punto di vista psicologico"^[4].

Con questo articolo si cercherà di affrontare (anche se in breve) le cause del mobbing, molto spesso connesse con l'organizzazione aziendale, gli obblighi del datore del lavoro per circoscriverne la portata, ponendo in essere anche percorsi di benessere e performance organizzative e le tutele che possono essere messe in campo dal lavoratore.

La Coppia, il Gruppo e l'Organizzazione

Come si è detto in precedenza il mobbing si manifesta come una o più azioni prolungate nel tempo da parte di uno o più mobber per danneggiare qualcuno (il mobbizzato) in modo sistematico e con uno scopo preciso. A volte il mobber è l'azienda stessa e la tecnica persecutoria fa parte di una vera e propria strategia aziendale di riduzione, ringiovanimento o razionalizzazione del personale oppure di semplice eliminazione di un lavoratore indesiderato o ritenuto non più funzionale.



Al riguardo giova ricordare che alla base del mobbing c'è sempre un conflitto ma non sempre un conflitto genera mobbing. Non ci sono rapporti professionali (e quindi anche lavorativi) privi di conflittualità che spesso è positiva e genera innovazione, sblocca situazioni senza apparente via d'uscita e conduce all'accordo su un'idea^[5].

Il conflitto lavorativo ed il desiderio di emergere sono elementi incoraggiati da diversi modelli manageriali. Una buona parte delle teorie del cambiamento organizzativo considerano il conflitto, ed in particolare la gestione ottimale dello stesso, come elemento cardine per un corretto funzionamento (in termini di efficacia ed efficienza) dei vari processi aziendali.

Quindi bisogna fare una netta distinzione fra conflitto positivo e conflitto negativo. Il primo porta a sviluppare le singole capacità individuali ed a migliorare i rapporti interpersonali. Il secondo invece (quello che usualmente trae origine da una cattiva organizzazione del lavoro e da una chiara assenza in seno all'azienda di efficaci percorsi di benessere organizzativo ed operativo) spesso degenera in mobbing con evidenti azioni di violenza psicologica nei confronti di uno o più lavoratori, considerati capri espiatori, e per questo spinti ai margini del gruppo, con intenti smaccatamente persecutori.

Il conflitto negativo, trova la sua genesi nella mancata o parziale integrazione tra i tre livelli dinamici che convivono in ogni rapporto di lavoro e cioè la coppia (che rappresenta il livello interpersonale), il gruppo e gli inter gruppi (il livello sociale) e l'organizzazione (il livello collettivo). Se questi tre livelli non operano in maniera armonica generano tensione che se non viene adeguatamente controllata conduce al conflitto negativo a cui sono associate varie azioni mobbizzanti che possono essere di tipo (1) disciplinare se il lavoratore viene fatto oggetto di lettere di richiamo, ripetute ed ingiustificate; (2) logistiche se viene privato di scrivania (c.d. fenomeno della scrivania vuota) e strumenti di lavoro ed anche trasferito senza motivo ad altre sedi o reparti; (3) mansionali se gli vengono affidate mansioni semplici e ripetitive e ben al di sotto di quelle ricomprese nella sua qualifica professionale oppure vengono attribuite mansioni usuranti e pericolose; (4) compressive quando a mezzo attacchi alla sua competenza professionale il lavoratore viene considerato inaffidabile ed incapace; (5) violente cioè che si manifestano con aggressioni verbali ed anche fisiche; (6) silenziose se la vittima viene di fatto esclusa dal gruppo con l'intento di indurla a licenziarsi^[6].

Da questo appare evidente che il datore di lavoro non è soggetto neutro nella lotta al mobbing. L'art. 2087 fornisce poi una chiara indicazione circa il fatto che l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro^[7].

Giova anche ricordare che il citato articolo non configura per il datore una "responsabilità oggettiva". Al riguardo una recente sentenza della Suprema Corte di Cassazione stabilisce che la responsabilità per mobbing non è una responsabilità oggettiva e deve considerarsi come appartenente alla categoria della responsabilità contrattuale perché l'art. 2087 c.c. colloca tra le obbligazioni contrattuali a carico del datore anche quella di garantire l'integrità psicofisica del lavoratore. Ne discende che il datore di lavoro non risponde delle condotte persecutorie messe in atto dai colleghi della vittima o dai suoi superiori se dimostra la non imputabilità del danno^[8].

Pertanto ai fini della configurabilità della condotta lesiva del datore di lavoro sono, pertanto, rilevanti: (a) la molteplicità di comportamenti di carattere persecutorio, illeciti o anche leciti se considerati singolarmente, che siano posti in essere in modo miratamente sistematico e prolungato contro il dipendente con intento vessatorio; (b) l'evento lesivo della salute o della personalità del dipendente; (c) il nesso eziologico tra la condotta del datore o del superiore gerarchico e il pregiudizio all'integrità psico-fisica del lavoratore; (d) la prova dell'elemento soggettivo, cioè dell'intento persecutorio^[9].



Il mobbing, un problema sempre più complesso

Fino ad un decennio fa il fenomeno era principalmente di tipo emozionale, cioè legato ad un rapporto conflittuale fra lavoratore e superiore gerarchico che tentava di imporre potere e supremazia sul sottoposto.

Oggi invece le cose si sono complicate. Le tipologie di mobbing messe in atto dall'attore sono sempre più spesso di tipo "combinato" cioè la persecuzione è la sommatoria di più azioni mobbizzanti che possono essere di tipo verticale, orizzontale, ascendente, discendente e strategico.

A queste deve aggiungersi il mobbing diretto ed indiretto. Nel primo caso i comportamenti persecutori sono diretti esclusivamente alla vittima, nella seconda ipotesi invece le azioni vessatorie si riverberano anche su ambiente di lavoro, amici e famiglia. In particolare le conseguenze sul nucleo familiare possono arrivare ad essere molto gravi fino a determinare un'azione di reazione da parte della famiglia medesima che si trova ad essere minacciata dalle tensioni e frustrazioni che il mobbizzato scarica nel contesto familiare^[10].

Ma anche la vita di relazione subisce gravi ripercussioni, dovute alla forte situazione di disagio in cui si trova il mobbizzato, che diventa totalizzante, determinando una progressiva caduta d'interesse per i contatti sociali e le relazioni tradizionali^[11].

La situazione descritta ha sicuramente tratto linfa vitale dai profondi cambiamenti che hanno interessato il mondo del lavoro. New

economy, tramonto del “posto fisso”, crescita esponenziale dei contratti di lavoro atipici e dei rapporti di lavoro a tempo determinato e di quelli di tipo autonomo e, da ultimo, una allarmante diffusione dei voucher non sono che alcuni esempi di questa situazione. Rosalba Gerli, psicologa e psicoterapeuta, è arrivata a sostenere che il lavoro è oggi “maltrattato come sempre più spesso sono maltrattate le persone al lavoro”^[12].

Nelle Società tecnologicamente avanzate si è verificato un incremento vertiginoso delle situazioni mobbizzanti tanto che La Repubblica.it titolava, oltre un decennio fa, il “mobbing prospera nella new economy”, con sottotitolo parimenti esplicito: “spesso le vessazioni sui lavoratori si accoppiano al tecno-stress”. Le gerarchie così diventano più spietate, sfruttando anche il senso di frustrazione degli impiegati costretti a ore di lotta con macchine e sistemi. Si potrebbe quasi dire che il viaggio del mobbing è tutto contromano nella veloce autostrada della new economy, popolata sempre meno di persone e sempre più di risorse e di capitale umano^[13].

Non tutti però la vedono in questo modo. Ad esempio Domenico De Masi, sociologo del lavoro, sostiene che “il mobbing non sia una degenerazione del sistema, ma un aspetto dell’attuale organizzazione del lavoro” e “finché non si trovano nuove regole l’unica arma per difendersi è l’ironia”.

Invece per Antonio Casilli, studioso di trasformazioni del lavoro, il mobbing è un fenomeno strettamente legato all’attuale organizzazione del sistema produttivo, strettamente correlato ai cambiamenti intervenuti all’interno dell’organizzazione del lavoro e per questo è diventato una proprietà emergente del sistema-impresa.

Per altri invece il mobbing è un prodotto tipico della concertazione. L’introduzione di forme nuove di relazioni sindacali, quali la concertazione, hanno sicuramente indebolito il ruolo delle organizzazioni sindacali nei luoghi di lavoro. Inoltre le vertenze collettive hanno lasciato il posto alla “contrattazione individuale” fra lavoratore e datore di lavoro con ciò piegando ogni esigenza fino a ieri rivendicabile attraverso il conflitto organizzato e collettivo, al supremo interesse della competitività portata a livello individuale^[14].

Cosa può fare il lavoratore per tutelarsi

Non esistono formule miracolose di contrasto al mobbing. È comunque certo che il lavoratore mobbizzato, provato nel fisico e nel morale, rischia di commettere passi falsi che possono compromettere maggiormente il suo benessere. Il primo consiglio è comunque quello di “pensare positivo” e di non prendere decisioni non adeguatamente ponderate, che potrebbero causare danni irreversibili.

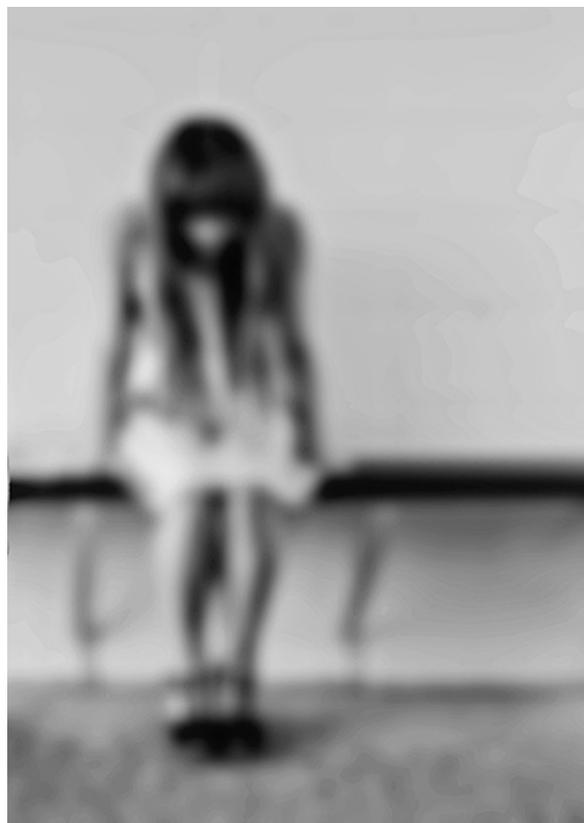
Prima di fare delle scelte, che potrebbero rivelarsi controproducenti, diventa fondamentale chiedere aiuto e raccogliere ed annotare ogni possibile prova che avvalorino i comportamenti mobbizzanti. Ciò anche perché una recente sentenza della Suprema Corte di Cassazione ha stabilito che compete al lavoratore dimostrare, ex art. 2697 cod. civ., che si è in presenza di un vero e proprio intento persecutorio che deve però essere sistematico e prolungato nel tempo e non invece trattarsi di un “normale conflitto lavorativo” che come detto in precedenza è fisiologico in ogni rapporto^[15].

Le tutele per il lavoratore che si sente mobbizzato sono comunque parecchie e spaziano da quelle attinenti all’ambito lavorativo a quelle giudiziarie (civili e penali). La prima cosa da fare, come già in precedenza evidenziato, è comunque ricordare al datore, in modo formale, direttamente o per il tramite delle rappresentanze sindacali, che su di lui incombe (ex art. 2087 cod. civ.) l’obbligo di protezione della persona fisica e della personalità morale del lavoratore. Ciò sta a significare che il datore medesimo deve attuare tutte le misure idonee affinché il lavoratore, nell’eseguire la prestazione lavorativa, non incorra in alcun pericolo per la propria integrità psicofisica.

Poi chi si ritiene vittima del mobbing deve rivolgersi con immediatezza ad uno dei tanti sportelli di “Assistenza ed ascolto mobbing” che sono attivi in quasi tutte le città, molto spesso presso le Aziende Sanitarie Locali od anche in sede sindacale. Dal 1996 è anche attiva “Prima” una Associazione contro Mobbing e Stress psico sociale che ha sede a Bologna ed è presieduta da Harald Ege che viene indicato come il principale studioso in Italia del fenomeno del mobbing ed autore di vari libri che approfondiscono la tematica prendendo spunto dai lavori di Leymann contestualizzandoli.

Se poi il comportamento del mobber è riconducibile ad azioni penalmente rilevanti come minacce, molestie, maltrattamenti anche verbali, diffamazione, lesione ingiusta della propria competenza e capacità professionalità, o se ha provocato una vera e propria malattia, fisica o psichica, la vittima può denunciare l’accaduto all’autorità penale competente e presentare una denuncia per mobbing. Inoltre, in sede civile il lavoratore che ha subito tale violenza può richiedere un risarcimento dei danni patiti.

Quindi nell’attesa che il diritto positivo definisca e disciplini in modo compiuto la materia, anche in relazione alle conseguenze penali, è necessario mantenere alta la guardia, non cedere allo sconforto e cercare sinergie con i colleghi di lavoro. Tutto questo si riassume in una parola, egoaltruismo^[16], cioè altruismo inteso come mutuo rispetto di ogni individuo verso l’altro, elemento necessario per il



benessere comune anche perché in un ambiente dove prevale il malessere nessuno si trova a proprio agio. Negare il fenomeno oppure farne oggetto di ironia sulla sua reale entità potrebbe causare un aggravamento di quel male oscuro che è il mobbing. ■

Note

[1] Lavoro@Confronto – Numero 12 – Novembre/Dicembre 2015. Gianna Elena De Filippis: Riflessioni, prospettive e stimoli avanguardisti per una legge italiana, inesistente, contro il sopruso sul posto di lavoro;

[2] Prevention & Research - 14.11.2011 “Mobbing - rischi e prevenzione di un fenomeno in crescita”: A causa dell’alta frequenza e della lunga durata del comportamento ostile, questa forma di maltrattamento determina considerevoli sofferenze mentali, psicosomatiche e sociali. Dunque il mobbing favorisce l’insorgenza di patologie quali: disturbo dell’adattamento cronico, disturbo post-traumatico da stress cronico (PTSD) con ansia, depressione, cefalea, vertigini, eruzioni cutanee, tachicardia, ipertensione arteriosa, gastrite, ulcera e tante altre;

[3] Luisa Lerda La tutela giuridica del mobbing in Italia;

[4] Il Giornale.it - 1.02.2016 Jobs Act, cresce più il mobbing del lavoro;

[5] Conoscere, comprendere e reagire al fenomeno del mobbing di Tiziana Bartalucci;

[6] Queste sono solo alcune delle azioni mobbizzanti che possono essere poste in essere nei confronti di un lavoratore. Secondo alcuni autori si concretizza mobbing quando coesistono almeno quattro delle seguenti situazioni: (a) marginalizzazione dall’attività lavorativa, (b) svuotamento delle mansioni, (c) mancata assegnazione dei compiti lavorativi con inattività forzate, (d) mancata assegnazione degli strumenti di lavoro, (e) ripetuti trasferimenti non giustificati, (f) prolungata attribuzione di compiti dequalificanti rispetto al profilo professionale posseduto, (g) prolungata attribuzione di compiti esorbitanti o eccessivi anche in relazione a eventuali condizioni di handicap psicofisici, (h) impedimento sistematico e strutturale ad accesso a notizie, (i) inadeguatezza strutturale e sistematica delle informazioni inerenti l’ordinaria attività di lavoro, (l) esclusione reiterata del lavoratore rispetto ad iniziative formative di riqualificazione ed aggiornamento professionale ed (m) esercizio esasperato ed eccessivo di forme di controllo.



[7] La Costituzione all’art. 32 riconosce e tutela la salute come un diritto fondamentale dell’uomo, all’art.35 tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni e all’art. 41 stabilisce che l’attività economica privata non possa svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana.

[8] Cass. Civ. Sez. Lav. sentenza del 03/03/2016 n. 4222;

[9] Cass. Civ. Sez. Lav. sentenza del 04/06/2015 n. 11547;

[10] Harald Ege definisce tale forma di mobbing “doppio Mobbing”

[11] Mobbing: le linee generali di un fenomeno complesso di Laura Orsini. Aran Newsletter n. 6/2002;

[12] Crisi lavoro psicopatologia mobbing. Articolo pubblicato sul sito www.nuove-sinergie.it

[13] Mob, mobber e mobbing di Fausto Nisticò;

[14] Pierpaolo Leonardi, Identità collettiva del movimento dei lavoratori e mobbing. Proteo n. 2 - 2000

[15] Cassazione Civile, Sez. Lav., Sent. 27 gennaio 2017, n. 2142. Per configurare l’intento persecutorio che è alla base del mobbing debbono ricorrere contemporaneamente i seguenti elementi: a) una serie di comportamenti di carattere persecutorio - illeciti o anche leciti se considerati singolarmente - che, con intento vessatorio, siano posti in essere contro la vittima in modo miratamente sistematico e prolungato nel tempo, direttamente da parte del datore di lavoro o di un suo preposto o anche da parte di altri dipendenti, sottoposti al potere direttivo dei primi; b) l’evento lesivo della salute, della personalità o della dignità del dipendente; c) il nesso eziologico tra le descritte condotte e il pregiudizio subito dalla vittima nella propria integrità psico-fisica e/o nella propria dignità; d) l’elemento soggettivo, cioè l’intento persecutorio unificante di tutti i comportamenti lesivi (Cass. 17698 del 2014);

[16] Fabio Gambaro, articolo Egoaltruismo tratto da La Repubblica 19.05.2013. Il termine è stato coniato dopo l’intervista fatta a Philippe Kourilsky, professore d’immunologia molecolare al Collège de France, membro dell’Accademia delle Scienze e presidente onorario dell’Institut Pasteur.

[*] Dorina Cocca e Tiziano Argazzi in servizio presso la sede di Rovigo dell’Ispettorato Territoriale del Lavoro di Ferrara Rovigo.

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale degli Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l’Amministrazione di appartenenza.

L'identità perduta

Effemeridi. Pillole di satira e costume di Fadila

Qualche giorno fa ho incontrato un mio caro amico che diversamente dal suo solito, sempre gioviale e sorridente, mi si è presentato con un viso così rabbuiato come non l'avevo mai visto. Lì per lì ho pensato a problemi fisici o famigliari e ho cercato di saperne di più. Di rimando quasi come se non mi avesse ascoltato, ha iniziato a tirar fuori una serie d'improperi rivolti al mondo intero. Dopo averlo calmato e la cosa non è stata facile, mi ha spiegato la causa della sua arrabbiatura che ha dell'incredibile e per questo ve la voglio raccontare pari, pari, riecheggiando le sue parole.

Resosi conto che la sua carta d'identità stava per scadere, si è recato al suo municipio per rinnovarla. Sicuro di avere il nuovo documento a vista manifestava tra sé e sé un'unica preoccupazione: quella, magari, di trovare una lunga fila allo sportello con relativa perdita di tempo. Così, quando davanti a sé non ha visto nessuno ha pensato che quello era il suo giorno fortunato. Con atteggiamento di compiaciuta consapevolezza sull'efficienza del servizio accompagnato da uno sguardo che ne esprimeva gratitudine, ha portato all'impiegato la vecchia carta da sostituire. Questi, senza scomporsi e senza aderire minimamente all'ostentato buonumore dell'utente ha esaminato a lungo il documento, si è messo al computer, dove ha immesso una serie di dati e alla fine con lo sguardo inespressivo come si addice al più classico travet, si è rivolto al cittadino che contribuisce al suo stipendio, e, senza manifestare emozione o vergogna, gli ha comunicato di ripassare tra due mesi per ritirare il nuovo documento.

Il mio amico, sempre pronto a controbattere atteggiamenti o prese di posizione non condivise, per una volta è sembrato tramortito da una situazione imprevista e impensabile. Dopo essersi ripreso dalla sorpresa, ha fatto finta di non aver capito e ha chiesto se si doveva mettere da parte in attesa del rilascio a vista, poiché nel frattempo si era formata la fila dietro di lui o la cosa sarebbe stata ancor più rapida e immediata, considerato ormai l'avanzato stato d'informatizzazione della pubblica amministrazione almeno per quel che dicono ogni giorno i nostri governanti a tutti i livelli.

Lo sportellista chiaramente seccato ha ripetuto la litania beccandosi a quel punto tutti gli impropri del richiedente. Stante così la situazione si è passati al livello superiore, ma anche il responsabile del servizio ha ripetuto le stesse cose con l'aggiunta che sì, il documento poteva essere rilasciato immediatamente a patto che egli fosse in grado di dimostrare la necessità di doversi recare all'estero. Se questa era la situazione favorisse i biglietti di viaggio. La dichiarazione dello "sgorbio", una qualificazione estetica eccessiva forse dettata dalla rabbia, ha aggravato ancor più la situazione per quel "si può fare a patto che".

Alzi la mano chi di voi a questo punto sarebbe stato in grado di mantenere la calma senza lasciarsi andare a eccessi di giusta reazione. E invece quello che mi è apparso sorprendente è che il mio amico che pure è un tipo abbastanza fumantino, non abbia reagito, ma si sia arreso di fronte a tale assurda circostanza.

Così, ora alle normali preoccupazioni della vita gli si sono aggiunte queste dell'identità perduta e trema all'idea che per qualche fortuita circostanza possa essere fermato per la sua identificazione da parte delle forze dell'ordine o magari non possa ritirare una raccomandata, un tipo di corrispondenza che di norma per i comuni mortali si riferisce quasi sempre a pagamenti a scadenza come le contravvenzioni stradali con i conseguenti interessi di mora se non fatti nei termini.

Ho cercato di rincuorarlo, consigliando di non prendersela più di tanto dal momento che non è il solo in tale situazione perché la perdita identità riguarda gran parte del nostro Paese. ■



Hanno collaborato a questo numero

- Tiziano Argazzi
- Marco Biagiotti
- Piero Cascioli
- Simone Chigliaro
- Dorina Cocca
- Gianna Elena De Filippis
- Alberto Del Prete
- Fabrizio Di Lalla
- Gianluca Meloni
- Renato Nibbio
- Stefano Olivieri Pennesi
- Luigi Oppedisano
- Riccardo Rizza

LAVORO@CONFRONTO

Via Quintino Sella, 23
00187 Roma

www.lavoro-confronto.it

LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonina.it

Numero 22 • Luglio/Agosto 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. ■