



Il Lavoro di nuovo in prima linea - L'occupazione innanzi tutto

di Fabrizio Di Lalla



Il Ministero del lavoro è di nuovo in prima linea grazie al programma dell'attuale Governo in cui la riforma del mercato del lavoro è tra gli elementi essenziali e ritenuti strategicamente determinanti per superare la grave crisi economica che da alcuni anni ha colpito il nostro Paese e per invertire il trend di una disoccupazione ancora crescente mai così grave da decenni, che ha il suo fulcro nei giovani e nel meridione. Il progetto prevede due tempi: uno, vale a dire gran parte del cosiddetto Jobs Act, da realizzarsi a medio termine, con legge ordinaria, di cui avremo modo di parlare a tempo debito, rimette in discussione gran parte dell'apparato normativo. L'altro, che sta già producendo i suoi effetti, grazie al decreto legge pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 20 marzo scorso, ha come elemento centrale la deregulation per due importanti istituti quali l'apprendistato e il contratto a termine. Il Governo giustifica la riduzione di vincoli e limiti, con il sacrosanto obiettivo di facilitare le

assunzioni.

È questa la convinzione del Ministro del Lavoro, Giuliano Poletti, quando ribadisce che, da adesso in poi, le imprese non avranno più motivo di lamentarsi dell'ingombro della burocrazia, né tanto meno della carenza di flessibilità nella gestione delle assunzioni di nuovi lavoratori.

[Continua a pag 2]

Burocrazia e lavoro

di Claudio Palmisciano

Mai come in questo ultimo periodo, sono avvertite le problematiche legate alla riforma della pubblica amministrazione con una particolare attenzione alla esigenza di ridurre al massimo le incombenze burocratiche direttamente o indirettamente connesse alla realizzazione ed allo svolgimento delle attività di impresa e, naturalmente, alla creazione di nuovi posti di lavoro.

È anche giusto che, in un periodo difficile come quello che stiamo attraversando, la rivendicazione della società civile si faccia sentire sempre più e, anzi, proprio l'esigenza di cercare di superare in tempi brevi la attuale fase congiunturale impone lo studio e la proposizione di soluzioni che siano veramente in grado di portare il livello di funzionamento della macchina pubblica ad un livello di efficienza al passo con i moderni paesi occidentali [...]

[Continua a pag 4]

Sommario:

Il Lavoro di nuovo in prima linea - L'occupazione innanzi tutto

Burocrazia e lavoro

Detenuti al lavoro: da costo a risorsa?

Riforma del lavoro partendo da nuovi Centri per l'Impiego

Nuovo codice di comportamento del personale ispettivo

Il NON unico testo su salute e sicurezza sul lavoro

Le nuove disposizioni sanatorie introdotte dal D.L. n. 145/2013, come convertito dalla L. n. 9/2014, per il contrasto del lavoro sommerso e irregolare

L'evoluzione della normativa dei Tirocini

Lavoro stagionale per cittadini extracomunitari: novità e semplificazioni

La conciliazione monocratica

Il caso Electrolux e la Polonia

Libera circolazione delle persone e regimi di sicurezza sociale nell'ambito dell'UE con particolare riguardo ai rapporti di lavoro

Indennità di fine servizio nel pubblico impiego -

Termini di pagamento e corresponsione rateale

La tutela previdenziale dei collaboratori a progetto

Il Punto di Vista

«L'art. 41 della Costituzione: tendenze interpretative» di Massimo D'Antona [*]

Hanno collaborato a questo numero

Detenuti al lavoro: da costo a risorsa?

di Renato Nibbio

Le tematiche legate alla carcerazione, o più specificatamente alla vita carceraria, presentano innumerevoli sfaccettature alle quali ci si accosta con visioni, spesso, antitetiche.

A dire il vero, sulle problematiche carcerarie c'è un'intensa attività dottrinale e pubblicistica [1] che rimane, però e non per scelta degli autori, circoscritta nell'ambito degli addetti ai lavori. E ciò nonostante gli sforzi per un sempre maggiore coinvolgimento della c.d. "società civile" anche con iniziative accattivanti che tendono a riconciliare la figura del detenuto con il "normale" contesto socio-culturale [2], affrancandolo dal marchio indelebile che porterà per tutta la sua esistenza, e che spesso "pregiudicherà" anche l'immagine, meglio la vita, dei propri congiunti.

[Continua a pag 7]

Il Lavoro di nuovo in prima linea - L'occupazione innanzi tutto

Il Ministero del lavoro è di nuovo in prima linea grazie al programma dell'attuale Governo in cui la riforma del mercato del lavoro è tra gli elementi essenziali e ritenuti strategicamente determinanti per superare la grave crisi economica che da alcuni anni ha colpito il nostro Paese e per invertire il trend di una disoccupazione ancora crescente mai così grave da decenni, che ha il suo fulcro nei giovani e nel meridione. Il progetto prevede due tempi: uno, vale a dire gran parte del cosiddetto Jobs Act, da realizzarsi a medio termine, con legge ordinaria, di cui avremo modo di parlare a tempo debito, rimette in discussione gran parte dell'apparato normativo. L'altro, che sta già producendo i suoi effetti, grazie al decreto legge pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 20 marzo scorso, ha come elemento centrale la deregulation per due importanti istituti quali l'apprendistato e il contratto a termine. Il Governo giustifica la riduzione di vincoli e limiti, con il sacrosanto obiettivo di facilitare le assunzioni.

È questa la convinzione del Ministro del Lavoro, **Giuliano Poletti**, quando ribadisce che, da adesso in poi, le imprese non avranno più motivo di lamentarsi dell'ingombro della burocrazia, né tanto meno della carenza di flessibilità nella gestione delle assunzioni di nuovi lavoratori. I critici più accesi, a loro volta, sottolineano, non senza ragioni apparenti, il pericolo di precarizzare ancor più il lavoro, abbassando le tutele e manifestano il dubbio che lo strumento adottato possa essere valido a estendere l'occupazione. Su questo scontro di posizioni solo il tempo sarà in grado di verificare la validità dell'una e dell'altra.

Nel dettaglio, il Decreto Legge appena approvato:

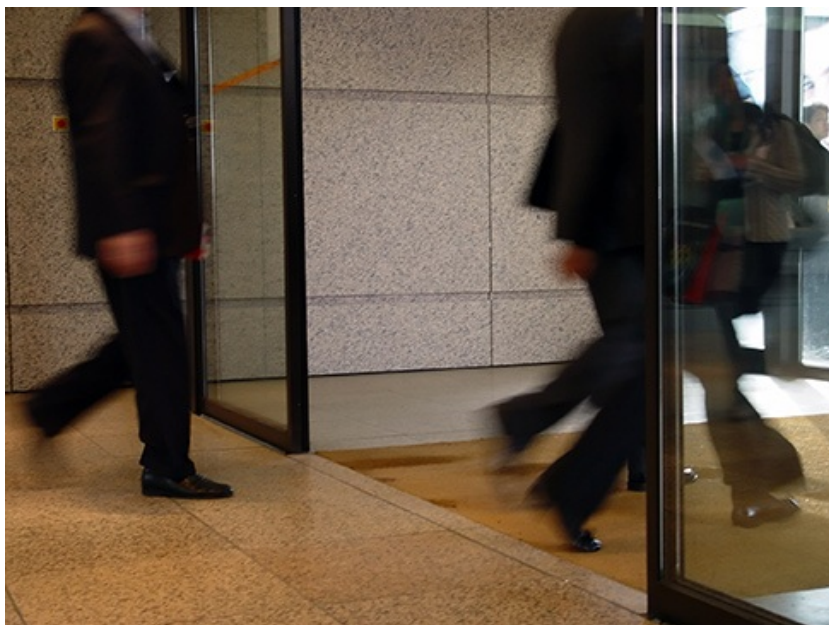
a) sposta da 12 a 36 mesi la durata massima del primo **rapporto di lavoro a tempo determinato**, eliminando contestualmente l'obbligo di dichiarare la causalità e stabilendo che il datore di lavoro non potrà avere più del 20% di dipendenti con contratto a tempo determinato (non più di un lavoratore su 5). E' inoltre prevista la possibilità di prorogare un contratto di lavoro a termine in corso di svolgimento, fino ad un massimo di 8 volte nei trentasei mesi, entro il limite dei tre anni, sempre che sussistano ragioni oggettive e si faccia riferimento alla stessa attività lavorativa;



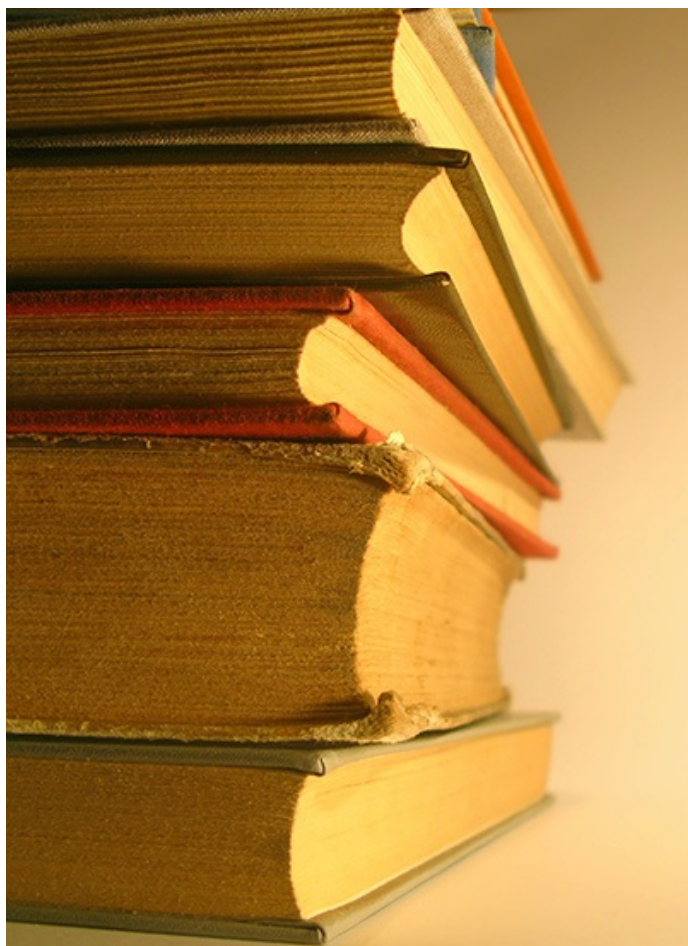
Giuliano Poletti è nato a Imola il 19 novembre 1951. Conseguito il diploma di perito agrario, in gioventù ha esercitato l'attività di tecnico agricolo. Nel 1975 viene eletto consigliere comunale a Imola. Successivamente ha ricoperto l'incarico di assessore alle attività produttive e di consigliere provinciale a Bologna. All'impegno politico-amministrativo ha affiancato quello professionale, esercitato in qualità di presidente dell'ESAVE (Studi e promozione della viticoltura e dell'enologia per l'Emilia Romagna). Eletto presidente della Legacoop di Imola nel 1989, ha lasciato l'incarico a settembre del 2000 per assumere quello di Presidente Regionale Legacoop e Vicepresidente Nazionale. Dal 1992 al 2000 è stato, inoltre, presidente di EFESO, l'Ente di Formazione della Legacoop Emilia Romagna. Prima di assumere l'incarico di Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato Presidente di Legacoop Nazionale, Presidente di Coopfond (fondo per la promozione cooperativa di Legacoop) e Presidente dell'Alleanza delle Cooperative, il coordinamento unitario nazionale costituito dalle organizzazioni di rappresentanza della cooperazione AGCI, Confcooperative e Legacoop.

(da lavoro.gov.it)

b) per il contratto di apprendistato prevede il ricorso alla forma scritta per il solo contratto e patto di prova (e non, come attualmente previsto, anche per il relativo piano formativo individuale) e l'eliminazione delle attuali previsioni secondo cui l'assunzione di nuovi apprendisti è necessariamente condizionata alla conferma in servizio di precedenti apprendisti al termine del percorso formativo. È inoltre previsto che la retribuzione dell'apprendista, per la parte riferita alle ore di formazione, sia pari al 35% della retribuzione del livello contrattuale di inquadramento. Per il datore di lavoro viene eliminato l'obbligo di integrare la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere con l'offerta formativa pubblica, che diventa un elemento discrezionale;



c) sugli aspetti legati alla semplificazione importante è l'introduzione della norma che prevede la **smaterializzazione del DURC** (documento unico sulla regolarità contributiva), superando l'attuale sistema che per la sua presentazione imponeva numerosi adempimenti burocratici alle imprese.



All'indomani della approvazione del Decreto Legge, il Ministro del Lavoro non si mostra molto tenero con le novità sul lavoro introdotte dalla cosiddetta "riforma Fornero" che pare non abbia funzionato soprattutto perché non è riuscita a correlare le esigenze dei datori di lavoro con la difficile situazione presente nel mercato del lavoro; sull'apprendistato, ad esempio, si è dovuto riscontrare un vero e proprio fallimento. Il Ministro ne è convinto, i risultati positivi sulle assunzioni arriveranno dalla scelta di introdurre i contratti a termine senza interruzione, con la possibilità di restare in azienda per 3 anni di seguito.

Il Ministro ha continuato a rimarcare, in questi giorni, che il Decreto Legge appena approvato consente alle imprese di superare alcuni pesanti ostacoli burocratici che si frapponivano per nuove assunzioni nei casi in cui l'impresa si trovasse nelle possibilità di aumentare il personale della sua azienda. Nelle dichiarazioni rilasciate nei giorni scorsi, Poletti ha correttamente evidenziato che i posti di lavoro non possono essere creati con legge e l'azione del Governo sul Jobs Act è appena iniziata e proseguirà nelle prossime settimane con la stesura di un apposito decreto delegato.

Insomma, la seconda e più sostanziosa parte del Jobs Act prevede un disegno di legge delega che dovrà essere discusso in Parlamento. Il Ministro del Lavoro è deciso a proseguire per la sua strada, convinto che una nuova architettura delle norme sul lavoro viene richiesta a gran

voce dalla maggioranza di lavoratori ed imprese, e per questo è indispensabile anche superare le resistenze che pure sono arrivate da una parte del sindacato. La volontà di fare presto è confermata anche nei tempi ristretti - sei mesi - che il Governo si è dato per la approvazione della delega. L'auspicio del Ministro è quello che il Parlamento, nel discutere il provvedimento, sappia anche apportarvi modifiche migliorative ma senza stravolgimenti. ■

FDL



Mai come in questo ultimo periodo, sono avvertite le problematiche legate alla riforma della pubblica amministrazione con una particolare attenzione alla esigenza di ridurre al massimo le incombenze burocratiche direttamente o indirettamente connesse alla realizzazione ed allo svolgimento delle attività di impresa e, naturalmente, alla creazione di nuovi posti di lavoro.

È anche giusto che, in un periodo difficile come quello che stiamo attraversando, la rivendicazione della società civile si faccia sentire sempre più e, anzi, proprio l'esigenza di cercare di superare in tempi brevi la attuale fase congiunturale impone lo studio e la proposizione di soluzioni che siano veramente in grado di portare il livello di funzionamento della macchina pubblica ad un livello di efficienza al passo con i moderni paesi occidentali, in grado, soprattutto, di non essere da ostacolo rispetto alla concretizzazione di nuovi progetti d'impresa.

In via preliminare, però, va detto che spesso volte c'è la tendenza ad abusare della locuzione "riforma della pubblica amministrazione" lasciando così immaginare che con un solo singolo intervento, ancorché complesso, si possa far fronte alle esigenze operative delle miriadi di

uffici pubblici sparsi sul territorio e la cui responsabilità è posta nelle mani di attori collocati ai diversi livelli istituzionali e dove, in ognuno di questi livelli, insistono funzioni e compiti che sono completamente diversificati l'uno dall'altro.

Giusto per dare un'idea, il sito *saperi.forumpa.it* ci dice che il "totale di enti che compongono l'universo della PA italiana sfiora le 10mila unità; nel particolare 9.867, e ben 8.517 di queste è rappresentato da strutture regionali e locali ...", mentre il totale del personale a tempo indeterminato è pari a circa 3.300.000 dipendenti. Il 55% di questo è composto da donne. L'età media dei dipendenti pubblici è di circa 50 anni mentre l'anzianità di servizio arriva mediamente a circa 20 anni.

Interventi di riorganizzazione dell'attività della pubblica amministrazione proposti, anche in tempi relativamente recenti, da quello che oggi è il *Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione* (in origine Dipartimento della Funzione Pubblica), in linea di massima, non sono riusciti a sortire gli effetti sperati. A parere nostro, le uniche azioni che hanno in qualche modo rappresentato un'importante spinta all'innovazione sono quelle che hanno dato vita alla cosiddetta *Privatizzazione del diritto del lavoro pubblico in Italia* portate avanti, in tempi e da posizioni politiche diverse, da Maurizio Sacconi (all'epoca Sottosegretario con delega alla Funzione Pubblica) con il Decreto Legislativo 29 nel 1993 e da Franco Bassanini (nella veste di Ministro della Funzione Pubblica) con il decreto legislativo n. 80 del 1998.

Due provvedimenti molto complessi e articolati ma che, fra le molte innovazioni che contenevano, sancivano la piena *responsabilizzazione della dirigenza pubblica* anche con l'*introduzione del principio fondamentale della separazione tra le funzioni di indirizzo politico e le funzioni di gestione ma, in particolare, con la piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro* e la generalizzata applicazione delle norme del codice civile nel pubblico impiego.

Soprattutto, va evidenziato, le nuove norme si proponevano di accrescere l'efficienza delle amministrazioni e di razionalizzare il costo del lavoro pubblico; per la prima volta nella gestione degli uffici venivano introdotti i principi di *speditezza, economicità e trasparenza*.

Insomma, una vera e propria rivoluzione partita anche con forti critiche provenienti dall'interno ma che - almeno per i primi anni - è stata in grado di dare una svolta nella gestione degli uffici e del personale della pubblica amministrazione. Ci piace ricordare che per la costruzione dei due provvedimenti di riforma, il Prof. Massimo D'Antona aveva messo a disposizione tutta la sua competenza di giuslavorista, nel 1993 nella posizione di consulente della CGIL e nel 1998 come esperto a fianco del Governo. Attività che, come sappiamo, Massimo D'Antona ha pagato con la sua stessa vita a seguito del proditorio attacco subito da un commando terroristico il 20 maggio 1999.

Purtroppo lo scorrere del tempo, l'incapacità di aggiornare/adequare progressivamente l'intervento normativo alle

mutate esigenze della società hanno portato alla scelta politica del radicale cambiamento di rotta che niente ha portato in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa ed il cui unico ricordo lasciato è quello della caccia alle streghe con l'esaltazione del cosiddetto "fannullonismo" e la conseguente "criminalizzazione" dei dipendenti pubblici.



Come già detto, oggi la Pubblica amministrazione è, più che nel passato, nell'occhio del ciclone perché, fra le altre cose, è accusata di non essere in grado di rispondere adeguatamente - soprattutto per quanto concerne la velocità nella emissione degli atti - alle esigenze poste, in particolare, dal mondo dell'impresa il quale giustamente non accetta che un progetto di avvio di una iniziativa imprenditoriale, corroborato dai necessari finanziamenti e correttamente allocato nel territorio, debba aspettare oltre due anni prima di poter divenire concretamente esecutivo.

Sicuramente vanno rifiutati confronti con altri paesi emergenti, presenti nell'Unione Europea solo da pochi anni, che hanno tempi procedurali di gran lunga più brevi di quelli previsti nel nostro Paese. L'Italia ha costruito le sue norme attraverso lunghi anni di studio ed anche di mediazione con

la società civile. Il rilascio di una autorizzazione da noi deve temperare il rispetto di una serie di regole fra cui quelle sull'ambiente, sulla tutela e sicurezza sul lavoro e quella contro i fenomeni di criminalità. Ciò detto, però, uno sforzo crediamo che debba essere fatto e l'impegno di pervenire in tempi brevi in una condizione favorevole e, addirittura, attrattiva per gli investimenti deve essere uno dei punti fermi del Governo e di tutti i livelli istituzionali presenti nel Paese.

Proprio perché rigettiamo l'ipotesi di provvedimenti omnibus che possano rappresentare la panacea di tutti i mali della burocrazia italiana, proviamo ad immaginare cosa si potrebbe fare per superare le condizioni appena denunciate.

In via preliminare, proprio per la presenza e la relativa competenza - ognuno con caratteristiche e specificità proprie - dei circa 10.000 uffici pubblici presenti nel Paese sarebbe auspicabile che gli organismi di coordinamento di ognuno dei singoli livelli istituzionali presentasse al Ministero della Funzione Pubblica una propria proposta di semplificazione delle procedure in genere ma, soprattutto, di quelle strettamente legate alla creazione e prosecuzione delle attività di impresa. Credo, cioè, che la Conferenza Stato-Regioni, l'Unione delle Province, l'Associazione Nazionale dei Comuni e l'Unione delle Camere di Commercio, ognuno per le funzioni di propria competenza, possano e debbano, in tempi adeguati e possibilmente brevi, esprimere le proprie proposte di revisione qualitativa e quantitativa dei rispettivi processi burocratici. In tal senso, andrebbero sicuramente eliminati i doppioni e, possibilmente, anche le diversità e le divergenze procedurali presenti fra le singole realtà locali e fra quelle regionali in modo particolare. Nel caso di procedimenti autorizzativi complessi riguardanti più amministrazioni, il sistema dei cosiddetti "uffici unici" dovrebbe rappresentare la normalità sia per quanto riguarda la consulenza che anche per l'espletamento della procedura e per il relativo rilascio dell'atto di autorizzazione.

In una fase emergenziale, come quella che stiamo attraversando, si potrebbe introdurre, in via sperimentale e per un arco di tempo predeterminato, il principio della verifica a posteriori delle dichiarazioni di responsabilità, rilasciate dai singoli operatori economici, con il supporto responsabile degli studi professionali interessati, a sostegno delle istanze di autorizzazione. Ciò in alternativa ai nulla osta preventivi messi in capo alle amministrazioni competenti e per atti non riguardanti il rispetto delle norme sulla pubblica sicurezza. Naturalmente, in tal caso, gli organi di vigilanza degli Uffici pubblici preposti dovrebbero essere messi nelle condizioni di intensificare la propria azione di verifica e di controllo ad evitare per tempo gli eventuali abusi e le violazioni normative.

Nella logica della semplificazione è indispensabile investire ancora di più sulla possibilità di potenziare le opportunità offerte dalla rete e, quindi, privilegiare i "rapporti on line" fra le Amministrazioni da una parte e le imprese ed i cittadini dall'altra; ancora oggi, malgrado gli sforzi già fatti, troppo materiale cartaceo continua a circolare fra gli attori interessati. L'utilizzo degli sportelli fisici deve poter diventare una azione residuale riservata solo a casi limite. Inoltre, sempre nella logica della semplificazione, la prossima approvazione di una nuova norma sul lavoro (Jobs Act), previsto dal programma del Governo Renzi, impone la redazione di un testo unico in grado di coordinare e sostituire gli innumerevoli provvedimenti legislativi oggi vigenti in materia di lavoro che, stratificatisi negli anni, causano complicazioni interpretative e

applicative da parte degli attori impegnati nella gestione della materia (datori di lavoro, associazioni sindacali, operatori del settore, ecc.).

Un capitolo a parte deve riguardare gli operatori degli uffici pubblici. Anche su questo punto vale quanto già detto sulla situazione variegata presente sul territorio nazionale per effetto della presenza di circa 10.000 uffici pubblici. La capacità, l'impegno, la formazione, la disponibilità, sono caratteristiche senz'altro individuali ma molto dipende dall'Amministrazione in cui il singolo si trova ad operare. Insomma, ribadiamo, non esiste una medicina unica ma scelte che devono essere calibrate sulla base di una serie di elementi fra i quali va soprattutto privilegiata la funzione che un determinato ufficio deve svolgere.

Spesso il cittadino sottoposto allo stress da burocrazia è solito rivolgere la propria rabbia all'interlocutore che si trova dietro lo sportello, senza tenere conto che quell'operatore ha l'obbligo – disciplinare e a volte anche penale – solo di rispettare le norme sulla materia trattata e le relative disposizioni interne. La rabbia dell'utenza, purtroppo, è figlia, da una parte, del megafono di quei politici (di destra e di sinistra) che per la ricerca di qualche voto e per vendere qualche libro in più hanno alzato il tiro giocando sulla parola "fannulloni" appiccicata addosso ai dipendenti pubblici e, dall'altra, cattiva informazione di sovente messa a disposizione dai mass media su fatti e circostanze che provocano la rabbia dei cittadini.

Tutto questo ci fa venire in mente, da ultimo, la tragica vicenda che si è recentemente verificata a Casalnuovo di Napoli, che ha suscitato, oltre al dolore della famiglia dell'imprenditore scomparso, un sentimento diffuso di rabbia, presto sfociato in un clima di aggressione e di intimidazione nei confronti degli ispettori del lavoro erroneamente individuati come responsabili dell'accaduto. I cronisti, in questa vicenda, si sono prestati ad una ricostruzione dei fatti assolutamente non rispettosa della realtà e alcuni importanti opinionisti si sono facilmente esercitati nella espressione, talvolta anche urlata, di giudizi sommari nei confronti degli ispettori del lavoro che, appunto, avevano l'unica colpa di svolgere correttamente il proprio lavoro.



La nostra Rivista, attraverso queste righe, intende esprimere la propria piena solidarietà agli Ispettori del lavoro di Napoli e, con loro, a tutti quegli ispettori che quotidianamente e a testa alta esercitano la propria funzione, tesa a garantire il rispetto della legalità sul lavoro, spesse volte in condizioni difficili e con rischi sulla propria incolumità personale. Ci sentiamo anche in dovere di esprimere il nostro apprezzamento per la presa di posizione assunta dal Ministro del Lavoro, Giuliano Poletti, che in un messaggio a tutti gli Ispettori del lavoro ha, fra le altre cose, detto di sentirsi in dovere di *"... confermare la stima e l'apprezzamento del Ministero per chi svolge, con impegno e competenza, un'attività delicata e difficile per garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori e della leale concorrenza tra le imprese. È fuorviante accreditare alla stregua di una vessazione la normale attività di controllo degli ispettori del lavoro, indispensabile per assicurare l'azione di contrasto al lavoro nero ed allo sfruttamento dei lavoratori, uno dei fattori essenziali per accrescere il grado di legalità del Paese e la trasparenza delle attività economiche, specialmente nell'attuale contesto di pesante crisi."*

In conclusione di questo ragionamento e per la parte che riguarda gli operatori del settore pubblico, va annotato che le organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno, da tempo, elaborato una serie di proposte e, riteniamo, sia giunta l'ora – superando anche tutte le crisi allergiche che spesso vengono quando si abusa della parola "consociativismo" – di acquisire una maggiore disponibilità da parte pubblica per riaprire quel momento di confronto triangolare che nel passato spesse volte ha aiutato il nostro Paese ad uscire da pesanti situazioni di difficoltà. ■

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

Detenuti al lavoro: da costo a risorsa?

di Renato Nibbio [*]



Le tematiche legate alla carcerazione, o più specificatamente alla vita carceraria, presentano innumerevoli sfaccettature alle quali ci si accosta con visioni, spesso, antitetiche.

A dire il vero, sulle problematiche carcerarie c'è un'intensa attività dottrinale e pubblicistica ^[1] che rimane, però e non per scelta degli autori, circoscritta nell'ambito degli addetti ai lavori. E ciò nonostante gli sforzi per un sempre maggiore coinvolgimento della c.d. "società civile" anche con iniziative accattivanti che tendono a riconciliare la figura del detenuto con il "normale" contesto socio-culturale ^[2], affrancandolo dal marchio indelebile che porterà per tutta la sua esistenza, e che spesso "pregiudicherà" anche l'immagine, meglio la vita, dei propri congiunti.

Familiari che spesso verranno visti con sospetto, posto l'assioma che "il sangue non è acqua" e che la propensione a delinquere è spesso conseguenza del contesto ambientale.

L'obiettività dell'analisi del c.d. "pianeta carcere" [meglio, pianeta carceri] è sempre una faticosa ricerca dell'equilibrio delle ragioni della parti; o, più propriamente, della compatibilità tra diritti e doveri, tra imposizioni e tutele, tra regole e libertà, tra ghettizzazione e solidarietà.

Ed anche l'approccio alle numerose tematiche legate alla detenzione, spesso è fuorviato dagli obiettivi che, preconcettualmente, ci si pone.

Da qui un titolo volutamente provocatorio, per richiamare l'attenzione su temi ai quali si pensa distrattamente, magari a seguito di carcerazioni "eccellenti", di rivolte carcerarie, di episodi delittuosi avvenuti durante la detenzione, di evasioni ridicolizzanti o, non da ultimo, al bando "per un progetto sulle carceri" fatto pubblicare anonimamente da Renzo Piano che ha destinato all'iniziativa, che impiegherà sei giovani architetti, il proprio stipendio da senatore a vita [3].

Ma per soddisfare la curiosità ingenerata dal titolo, diciamo subito che un detenuto attualmente costa in media poco più di 120 euro al giorno. O, meglio, costa poco meno di 10 euro di puro mantenimento, al quale si sommano oltre 100 euro di spese per il personale [per altro numericamente insufficiente], oltre ad altri minori oneri vari. Lasciamo al lettore la moltiplicazione di questo importo per i 65.889 detenuti al 30 novembre 2013 (scesi a 60.828 al 28 febbraio u.s.), nonché la curiosità di approfondire, dall'analisi della serie storica dell'ultimo decennio, l'andamento dei costi [4].

Si tratta, se ne converrà, di una spesa decisamente rilevante, e senza una finalità "produttiva", ma neppure "produttrice". Infatti, attualmente, nella quasi totalità dei casi, si deve constatare che il periodo di detenzione non ha altro scopo che tentare di rispondere ad un bisogno di sicurezza dei cittadini, allontanando - per un tempo variabile - il soggetto deviante dalla collettività.

Questa costosa ed inutile "sterilizzazione", nella quasi totalità dei casi è null'altro che una sospensione dall'attività criminosa, che spessissimo viene reiterata al termine della pena, ma anche durante l'espiazione in occasione della fruizione di misure cd. premiali che consentono un allentamento delle misure detentive. Si consideri, infatti, l'elevata percentuale dei detenuti che sono recidivi ^[5], con lo svuotamento della finalità rieducativa della pena, e l'inutile sperpero di denaro pubblico ^[6]. Ed in questo alto numero di recidivi trovano conferma i sostenitori dell'inconsistenza della funzione rieducativa per soggetti che hanno scelto da tempo uno stile di vita deviante e nei confronti dei quali la "terapia penitenziaria" risulta sostanzialmente improduttiva ^[7]. Interessante anche l'indagine Eures che rileva come dal 1995 sia cresciuto il peso dei condannati che hanno precedenti penali; dato questo che denuncia la scarsa efficacia della attuale c.d. "rieducazione" e del recupero ^[8]. Da ciò l'imprescindibilità di "ripensare la pena", anche all'interno di un "nuovo" ordinamento penitenziario ^[9].

Considerato, come si è detto, che il mero vitto incide per una decina di euro, la spesa pro-capite potrebbe non risentire, almeno nel breve-medio periodo, di incisive decurtazioni a seguito dell'approvazione del recente c.d. "Decreto svuotacarceri" ^[10], volto a ridurre il numero della popolazione carceraria, costretta a vivere in condizioni di sovraffollamento a causa di endemici ritardi nella politica di edilizia penitenziaria.

Ipotesi che parrebbe confermata anche dall'analisi del trend del già citato "costo medio giornaliero per detenuto" negli anni 2001-2013, che nel 2001 registrava l'impegno economico pro-capite di € 131,90 con la presenza negli istituti penitenziari di ["soli"] 54.895 detenuti.

Ma, poiché non è materia di più diretta riconducibilità alla attuale linea editoriale di questa rivista, non vuole essere questa l'occasione per un'analisi critico-esegetica del provvedimento, e dei risvolti che questo ha sia sotto il profilo giuridico, che sociologico, stante l'accusa di essere, di fatto, un provvedimento di clemenza, che affievolisce la certezza della pena e sancisce ex lege lo scarso allarme sociale di reati legati, ad esempio, al piccolo spaccio di stupefacenti.

Qui ci si limita a sottolineare che la misura era improcrastinabile, per tentare di dare una risposta [tampone?] a seguito della sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo dell'8 gennaio 2013, che impone l'adozione di misure compensative interne per il sovraffollamento; considerato che il tasso di questo sfiora nelle carceri italiane il 140%, mentre la media europea è [sia pur di poco] inferiore al 100%. Sentenza c.d "Torreggiani" secondo la procedura della sentenza pilota (sette ricorsi riuniti e decisi con un'unica sentenza), che ha condannato l'Italia a pagare a sette detenuti la somma di 99.600 euro per danni morali, più 1.500 euro ciascuno per il pagamento delle spese, "per trattamento inumano e degradante"; ed inoltre ha fissato nel 28 maggio 2014 il termine entro il quale l'Italia deve conformarsi alla sentenza stessa.

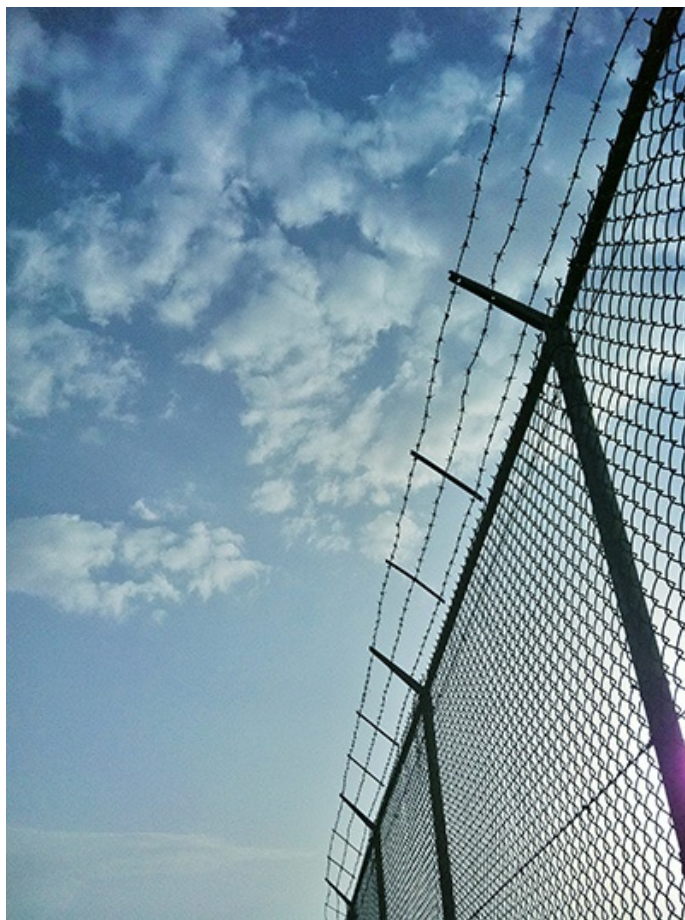
Questione affrontata anche dal Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica che ha stigmatizzato come la situazione delle carceri italiane «non fa onore al nostro paese, ma anzi ne ferisce la credibilità internazionale e il rapporto con le istituzioni Europee» ^[11], con successiva approvazione da parte della Commissione Giustizia di una relazione da presentare all'Assemblea della Camera ^[12]. In sostanza, l'Italia, a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i sette ricorrenti si sono trovati, ha violato l'articolo 3 della Convenzione europea che, sotto la rubrica "proibizione della tortura", pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti ^[13]. Consideriamo che nelle camere di pernottamento, la superficie di spazio vitale non dovrebbe scendere sotto il valore di 4/5 mq per detenuto e/o internato, poiché sotto il valore limite di 3 mq l'individuo è considerato ristretto in condizioni di "tortura". Dato che dovrebbe essere la sommatoria delle reali singole sezioni detentive, depurate dai reparti chiusi o sottoutilizzati ^[14].

Sul punto anche il nostro giudice delle leggi ha rivolto un severo monito al legislatore rilevando l'intollerabilità della situazione attuale che "non può protrarsi ulteriormente ... poiché il carattere inderogabile del principio dell'umanità del trattamento rende assolutamente necessaria ... la sollecita introduzione di misure specificamente mirate a farla cessare". Questioni non dell'oggi, ove si consideri che già due secoli fa vi era chi affermava che lo Stato dovrebbe assicurare all'imputato detenuto "una condizione di vita non indegna di un innocente" ^[15].

Sovraffollamento in gran parte determinato da quasi 23 mila detenuti stranieri, per quasi 4/5 extracomunitari, dei quali ci si propone l'[eventuale] espulsione "attraverso un ampliamento della platea dei potenziali destinatari della misura e mediante un più efficace coordinamento dei vari organi coinvolti nell'iter procedurale" ^[16].

Ma lo "Svuotacarceri", e qui la questione è di nostro più immediato interesse, proroga le agevolazioni e gli sgravi fiscali "in favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro esterno".

Da un punto di vista prettamente storico-ricostruttivo, si inizia a parlare di diritto al lavoro anche per i soggetti reclusi in occasione del XII congresso internazionale penale e penitenziario, tenutosi a L'Aia nell'agosto 1950. A distanza di cinquant'anni [n.b.: il "salto temporale" nell'esposizione è unicamente dovuto alla necessità di non divagare], nella Relazione al Parlamento relativa allo svolgimento da parte di detenuti di attività lavorative o corsi di formazione



professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali. Legge 22.06.2000 n. 193 art. 5 comma 3. Anno 2011 ^[17], il Capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, dopo avere ribadito che nell'Ordinamento Penitenziario (legge 354/75) il lavoro penitenziario è elemento fondamentale del trattamento e strumento privilegiato di reinserimento sociale, ricordava che esso può essere svolto sia alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (per lo più nei cosiddetti lavori domestici e, in alcune realtà, presso lavorazioni industriali gestite direttamente dagli istituti penitenziari per le esigenze di casermaggio e di arredo degli stessi), che alle dipendenze di soggetti terzi (imprese o cooperative) che possono gestire lavorazioni presenti all'interno delle strutture detentive o che assumono detenuti ammessi al lavoro esterno, alla semilibertà o comunque in misura alternativa. Per incentivare questo secondo tipo di inserimento lavorativo nel 2000 è stata varata la legge 193 (c.d. Smuraglia) che prevede sgravi contributivi e fiscali per le imprese o cooperative che assumono detenuti ^[18]. Provvidenze rifinanziate, appunto, con lo "Svuotacarceri" ^[19]. Ed il Ministero della Giustizia, con schematica efficacia, riassume sul proprio sito istituzionale le possibilità occupazionali sopra ricordate, e che qui non ripetiamo né approfondiamo per sintesi espositiva ^[20].



Come ben si comprenderà, anche a seguito di quanto testé detto, non siamo né in presenza di lavori forzati, ai quali ci ha "abituato" una certa filmografia (e che vengono tutt'ora invocati da qualche forza politica), né di tipologie simili ai meno noti Laojiao cinesi che, in oltre 600 campi di "rieducazione attraverso il lavoro", nel 2011 detenevano oltre 450mila prigionieri. Ci si riferisce non ad uno ius puniendi dello Stato ma ad un canale privilegiato [in quanto finanziato] soprattutto di collaborazione tra terzo settore, cooperative sociali, volontariato, istituzioni e realtà del territorio.

Ed è di tutta evidenza che il legislatore può ritenere utile individuare, in linea con l'art. 3, co. 2, Cost., "corsie preferenziali" per consentire ad alcune categorie un accesso ad hoc al mercato ^[21]. Diversamente, tale accesso sarebbe reso oltremodo difficoltoso a causa della situazione di svantaggio esistente. L'evidente discrimen a parere di alcuni sta, però, nella situazione di svantaggio subito (si pensi ai disabili), o voluto (come nei casi di specie), svantaggio che non parrebbe equo porre sullo stesso piano. A ciò si aggiunga la gravissima crisi occupazionale che potrebbe ingenerare in qualcuno una distorta correlazione "delinquere per lavorare"; analoga a quanto déjà entendu in tema di ergoterapia e progetti di recupero dei tossicodipendenti ^[22].

A tacere, poi, delle ulteriori implicanze che il non lavoro, o il "sotto-lavoro", dei detenuti comporta anche in termini previdenziali. E deve essere rammentato che il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione carceraria viene retribuito avendo come riferimento economico i Contratti Collettivi Nazionali

di Lavoro di vari settori, in misura non inferiore ai 2/3 del trattamento previsto nei contratti stessi, così come indicato nell'art. 22 dell'Ordinamento penitenziario. Aggiornamento non è stato più effettuato dal 1994 per carenza di risorse economiche ^[23].

Malgrado le affermazioni di principio, i dati relativi alla quota di detenuti lavoratori presenti nelle nostre carceri non sono, tuttavia, incoraggianti. E lo sono ancor meno ove si consideri che la quasi totalità di costoro risulta occupata in attività d'istituto, quindi alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, mentre solo circa 1.500 (semiliberi, ammessi al lavoro esterno, lavoratori a domicilio) non lavorano alle dipendenze del D.A.P. ^[24].

L'esiguità delle mercedi, che si attestano in media sui 1.109 euro [N.B.] annui, e la saltuarietà delle attività lavorative impediscono al detenuto di potersi formare una valida posizione contributiva. Da ciò discende che i soggetti reclusi riescono a fruire quasi esclusivamente di prestazioni di natura assistenziale (quali quelle di invalidità civile), dal momento che queste non comportano la necessità di alcuna posizione contributiva, mentre gli sono spesso precluse le prestazioni previdenziali, in particolar modo quelle pensionistiche. Riguardo a quest'ultime, stante l'attuale riforma previdenziale, il problema non è solo quello di non avere al momento della scarcerazione una valida posizione pensionistica, ma anche quello di perdere la possibilità di costituire una perfino nel caso di un nuovo impiego da libero. Il deficit contributivo creato dal lavoro carcerario è infatti talmente incisivo da non permetterne un recupero nemmeno tramite un successivo lavoro. A ciò si aggiunga che i fondi destinati alle attività lavorative dei detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria sono estremamente ridotti e ciò, assieme ad un sempre maggior affollamento degli istituti di pena, porta a

sempre più frequenti turn-over negli impieghi. Il c.d. lavoro domestico viene spesso concepito dalle direzioni degli istituti come un metodo di controllo della popolazione carceraria, uno strumento per fornire ai detenuti una occasione di distrazione ed una piccola fonte di reddito. Conseguenza di tale impostazione, a metà tra il caritatevole e l'emergenziale, è l'aumento delle turnazioni in maniera proporzionale all'affollamento degli istituti.

A sommo parere di chi scrive, considerata la nazionalità, le fasce di età, la scolarità, ed anche la posizione giuridica dei detenuti ^[25] si potrebbero ipotizzare due percorsi, in parte paralleli.

Di questi l'uno potrebbe essere una sorta di "accompagnamento" formativo soprattutto per i cittadini extracomunitari, che - anche all'interno di progetti di Cooperazione allo sviluppo - consenta loro un possibile e più facile ingresso nel mercato del lavoro dei paesi d'origine, che potrebbero avvalersi di nuove e solide professionalità. Inserimento lavorativo che potrebbe, altresì, evitare il futuro tentativo di reingresso nel nostro Paese, come spessissimo avviene per gli espulsi.

Più complesso l'inserimento lavorativo in Italia una volta che dovessero venir meno gli specifici benefici fiscali e contributivi, che oggi consentono in alcuni settori una concorrenza al di fuori delle regole del mercato ed in danno delle "normali" imprese.

Occorre, pertanto, passare con decisione ad un'impostazione manageriale delle problematiche coinvolgendo le imprese (e non solo le cooperative sociali) in progetti che abbiano in primo luogo un riscontro economico, ma anche un ritorno d'immagine riferito alla qualità e/o innovazione del prodotto. Ed in questo campo sono già numerosissime le esperienze positive che potrebbero costituire un importante bacino di c.d. buone pratiche al quale attingere.

Si pensi, a mero esempio, alle enormi potenzialità del settore eno-agro-gastronomico, che l'imprenditore Farinetti, ideatore di Eataly, afferma valere circa 31 miliardi di euro l'anno, con possibilità di lievitare notevolmente, considerato che nel mondo - egli afferma - «si vendono per altri 50 miliardi prodotti che di italiano hanno solo il nome. [...] Credo che con ricadute di vario tipo il giro dell'export arriverebbe a 100 miliardi, un fatturato in grado di generare un milione di posti di lavoro» ^[26]. Ma anche ai più volte richiamati "lavori non graditi" ^[27].

Quanto sopra non disgiunto dal beneficio che deriva dalla c.d. Responsabilità sociale d'impresa, e dall'attenzione che questa presta agli stakeholders. La reputazione dell'impresa assume, infatti, sempre maggiore importanza e diviene un fattore competitivo e commercialmente valutabile.

E, in un quadro di riforma generale della legislazione giuslavoristica, iniziata dal Governo Letta, si potrebbero anche ipotizzare forme di detassazione analoghe a quelle previste per l'incremento della produttività ex lege 228/12.

Il lavoro dei detenuti - soprattutto da parte di imprese profit - non pare, pertanto, un'impresa, lontana dal potere essere affrontata.

Quanto sopra non perdendo di vista ipotesi di impiego in lavori socialmente utili, ad esempio nella tutela e recupero dell'ambiente.

Il campo d'indagine e di proposta è decisamente sconfinato ed andrebbe calibrato e finalizzato per consentire ai detenuti di potersi costruire una pensione che li affranchi dall'essere in futuro, immancabilmente, a carico delle casse statali; ma anche introducendo misure premiali a fronte di moderne "corvée" ^[28], che tenendo conto di quanto sopra esposto, aiutino a riacquistare una coscienza civile, facilitino il reinserimento nella comunità, e diano un contributo concretamente valutabile in termini economici.

Certo, si osserverà, i detenuti non possono (e non devono assolutamente) essere considerati una "risorsa", e non possiamo assolutamente entrare in una logica perversa che anche solo ipotizzi forme di lavoro sottopagato, o ribalti il disvalore delle loro azioni, ma almeno che costoro non siano solo un inutile e rilevante costo permanente a carico della società della quale hanno violato le regole. ■



Note:

[1] e.g. <http://www.ristretti.it/>.

[2] e.g. le numerose esperienze teatrali in numerosi istituti carcerari con vere e proprie compagnie stabili; od il premio letterario per il miglior *thriller* dell'anno al romanzo *"Cuts through Bone"* scritto dal debuttante Alaric Hunt, rinchiuso nel penitenziario americano di Bishopville per una condanna a 30 senza condizionale per omicidio; o la presenza al Festival del cinema di Cannes di Aniello Arena, attore detenuto della Compagnia della Fortezza del carcere di Volterra [non senza polemiche da parte dei familiari delle sue due vittime].

[3] http://genova.repubblica.it/cronaca/2013/12/20/news/piano_con_lo_stipendio_da_senatore_far_lavorare_sei_giovani-74137977/

[4] Costo medio giornaliero per detenuto - Anni 2001-2013 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?previousPage=mg_1_14&contentId=SST957890

[5] http://www.penalecontemporaneo.it/area/2/-/-/1884-carcere_e_recidiva_avviata_una_ricerca_dal_ministero_della_giustizia_/

[6] E già Filippo Turati si doleva che *"Noi ci gonfiamo le gote a parlare di emenda dei colpevoli, e le nostre carceri sono fabbriche di delinquenti, o scuole di perfezionamento dei malfattori"*, Discorso alla camera dei deputati, 18 marzo 1904.

[7] G. Mosconi, *La crisi postmoderna del diritto penale e i suoi effetti sull'istituzione penitenziaria*, p. 362.

[8] Indagine Eures su criminalità e certezza della pena in Italia, <http://www.ristretti.it/commenti/2004/marzo/eures.htm>

[9] e.g.: *"Nuovo ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle pene e delle altre misure privative o limitative della libertà"*, proposta di legge n. 6164 ad iniziativa dei deputati: si tratta della presentata alla Camera il 3 novembre 2005, nota peraltro agli addetti ai lavori del settore penitenziario come *"proposta Margara"* dal nome del principale ispiratore dell'elaborato.

[10] D.L. 23 dicembre 2013, n. 146, recante Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria, convertito con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014, n. 10.

[11] Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano sulla questione carceraria, 8 ottobre 2013.

[12] Anche sulla scorta delle audizioni di Giovanni Tamburrino Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, e dell'allora Ministro della Giustizia Paola Severino.

[13] La Corte ha affermato, in particolare, che *"la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone"* e che *"la situazione constatata nel caso di specie è costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione"*.

[14] <http://www.poliziapenitenziaria.it/public/post/blog/statistiche-carceri-il-dap-ammette-discordanze-tra-i-dati-pubblicati-1872.asp>

[15] G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, 1807.

[16] Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione al 28.02.2014 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp;jsessionid=D3671B5514156A43A31359F939E43B01.ajpAL01?previousPage=mg_1_14&contentId=SST990555

[17] Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Doc. CXCIV, n. 4, *Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative* [...], Anno 2011.

[18] Per i vantaggi economici per l'impresa, e per altro, vds. http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_4_5_1.wp

[19] i.e., L. 21 febbraio 2014, n. 10, art. 8.

[20] http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_4_5.wp

[21] M. Mazziotti Di Celso, 1973, p. 339; U. Romagnoli, Sub art. 3, 2° comma, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali* (Art. 1-12), Bologna - Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975, p. 166.

[22] Decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1990, n. 309, recante: *"Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza"*.

[23] Sul punto, la Commissione ex art 22 O.P., nel 2006, stimava la necessità di una integrazione sui corrispondenti capitoli di bilancio - per il solo anno preso in esame - di circa € 27.344.958, 82. Non va, altresì, sottaciuto che il mancato adeguamento ai CCNL vigenti ha dato vita ad un contenzioso in cui l'Amministrazione è costantemente soccombente, con ulteriori costi a carico della finanza pubblica.

[24] Fonte Cestim.org

[25] i.e. Anni 2005 - 2013: detenuti per classi di età; per titolo di studio. Per posizione giuridica al 28 febbraio 2014 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?facetNode_1=3_1_6&previousPage=mg_1_14&contentId=SST990555

[26] <http://www.lavocedellabellezza.it/farinetti-firma-coi-cinesi-e-dice-la-bellezza-ci-salvera/>

[27] e.g. *Il lavoro che c'è, ma non piace ai giovani*; http://www.corriere.it/opinioni/12_giugno_18/zuanna-lavoro-non-piace-giovani_7b0dc9d2-b916-11e1-a52c-a7a9b914e823.shtml

[28] e.g. *"Lavoro ... per i detenuti in Puglia"*, La Gazzetta del Mezzogiorno, 08.03.2014, pag. 10.

[*] L'avv. Renato Nibbio, è funzionario di area amministrativa giuridico-contenzioso presso la DTL di Ferrara; specializzato in Discipline del lavoro, dottore di ricerca in Diritto delle relazioni di lavoro - Diritto del mercato del lavoro, ed ha conseguito un master di II livello in Scienze criminologiche.

Ogni considerazione è frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza ai sensi della circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004.



Immaginare contenuti di un Jobs Act orientato anche a nuove politiche per il lavoro

Siamo nuovamente intenti a trattare la tematica dei Centri per l'Impiego pubblici operanti in Italia. L'approccio che si vuole adottare è di natura propositiva e quindi orientato anche a fornire spunti utili, al dibattito in atto, circa la progettualità e le ipotesi di interventi che si sostanzieranno nel programma operativo sulle politiche del lavoro e che confluiranno nel cosiddetto "Jobs Act".

Si ritiene, quindi, di estrema utilità esaminare, oggettivamente, l'attuale esistente sistema dei Cpl partendo proprio dal primo e fondamentale Rapporto sul "Monitoraggio dei Servizi per l'Impiego" dello scorso dicembre 2013, voluto dal Ministero del Lavoro per conoscere, in dettaglio, l'organizzazione e le risorse umane applicate ai servizi pubblici per l'impiego, anello essenziale di un contesto teso a migliorare il funzionamento del nostro mercato del lavoro.

Tale rilevazione, non dimentichiamo, costituisce una base conoscitiva essenziale anche perché è frutto della ineludibile collaborazione con le autonomie locali ovvero Regioni e Province dalle quali attualmente sono

sottoposti gli interventi e l'organizzazione dei 556 Centri esistenti in Italia.

Il punto di partenza imprescindibile che dovrebbe avere il cosiddetto Jobs Act, a parere dell'autore, non può non tenere conto in primis della esigenza di sottoporre all'egida di una Agenzia unica federale, avente promozioni in ogni Regione, atta a coordinare ad indirizzare e sovraintendere le politiche dei Cpl, ma al contempo a coordinare anche gli interventi in materia di formazione professionale e soprattutto ad attuare e governare l'erogazione di quelli che saranno i futuri ammortizzatori sociali ovvero gli strumenti passivi di assicurazioni e sostegno ai redditi, in buona sostanza coordinare le politiche sia attive che passive.

In tale prospettiva si potrebbe immaginare, l'azione attiva e conseguente governance, da parte della struttura pubblica centrale comprensiva delle sue diramazioni operative sul territorio, dove poter innestare, in modalità di avalimento, una Agenzia Nazionale strumentale che potrebbe beneficiare di un primo livello infrastrutturale rappresentato dalle direzioni territoriali del lavoro, di una ulteriore diramazione supportata dagli attuali 556 Cpl pubblici, attualmente operanti, ed infine, previa intesa da poter promuovere con la Conferenza Stato Regioni e la Conferenza Stato Città ed autonomie locali, con la compartecipazione ed intermediazione attiva della Conferenza delle Regioni e l'Anci (associazione comuni italiani) attuare un piano di implementazione attiva finalizzata a promuovere una capillarizzazione di uffici sfruttando la presenza pubblica delle autonomie locali, con un occhio alla spending review, evitando ulteriori costi logistici e di personale, in modo da riprodurre positivamente esperienze di estrazione anglosassone quali sono ad esempio "Job Matchpoint" che stanno facendo le loro prime apparizioni in alcune province virtuose del nostro Paese, supportate da reti di partner locali, sia pubblici che privati, tra i quali un ruolo determinante viene assunto dalle Agenzie private per l'impiego (citiamo al solo scopo chiarificativo gli esempi rappresentati dalla "Cittadeimestieri" promossa dalla provincia di Milano e da "Portafuturo" promossa dalla provincia di Roma).

Uno dei grandi problemi che ritengo sia prioritario affrontare, relativamente al rinnovamento / miglioramento / funzionamento dei Cpl e quello legato da un lato alla loro numerosità e distribuzione sul territorio nazionale e dall'altro lato alla necessaria riforma dei servizi per l'impiego offerti per i quali si potrebbero innestare dei "sistemi di incentivazione", che possono appunto premiare oltre che detti centri pubblici anche le coesistenti agenzie private per il lavoro, in termini di reali posti di lavoro procacciati e valutati con monitoraggi periodici costanti. In buona sostanza è ormai imprescindibile il problema di "agire" sui Cpl che vedono fortemente pregiudicata la loro missione primaria, che è quella di intermediazione di lavoro, sempre più lontana dalla media dagli standard europei.

Per migliorare la regolazione del mercato del lavoro, e più in generale del sistema complessivo di welfare del nostro Paese, dovrebbe risultare lampante il bisogno di partire proprio da un apparato burocratico oggettivamente appesantito, nonché legato a funzionamenti amministrativi smisuratamente influenzati da iter obsoleti gestiti con risorse umane non sempre in grado di interpretare l'evoluzione del sistema lavoro nelle sue più moderne declinazioni. Quello che si intende

rappresentare è la necessaria rivoluzione del funzionamento dell'apparato pubblico esistente deputato in primo luogo alla intermediazione/procacciamento delle opportunità occupazionali. E questo deve essere il primo passo da dover fare prima ancora di puntare ad una indispensabile azione incrementativa della rete dei Cpl dotata di corrispondenti adeguate risorse umane aggiuntive tali da avvicinare, se non uguagliare, i servizi pubblici per l'impiego dei maggiori Paesi competitor dell'unione Europea, anche ricorrendo a funzioni espletate grazie ad una rinnovata e maggiore integrazione con i servizi privati.

Certamente, per affrontare meglio la tematica generale del funzionamento attuale dei Cpl in una visione di evoluzione futura degli stessi, nel quadro complessivo di proposte collegate al Jobs Act, giova volgere lo sguardo a quanto accade ed è presente negli altri paesi europei, nel contesto complessivo del mercato del lavoro e relativi modelli di welfare state. Per tale ragione ci soffermeremo, per sommi capi, a quanto esaminato, approfonditamente, in una recente interessantissima pubblicazione edita da Maggioli e realizzata dalla ricercatrice italiana Prof.ssa Alessandra Sartori, che ci permette di osservare in maniera comparata gli aspetti legati ai servizi per l'impiego e alle politiche attive del lavoro in Paesi europei quali Gran Bretagna, Germania, Svezia. A tali nazioni, chi scrive, affianca l'osservazione del sistema francese supportandosi con gli studi svolti dalla dr.ssa Claudine Romani dirigente di ricerca del centro studi francese Cereq quale paese a noi più affine anche dal punto di vista socio culturale, nonché per le dinamiche occupazionali validamente confrontabili.

Passiamo ora, concretamente, ad esaminare elementi di particolare interesse emersi dagli studi condotti dalle sopra menzionate Alessandra Sartori e Claudine Romani circa: numeri, competenze e strutture dedicate alle politiche e ai servizi per l'impiego in alcuni Paesi Europei tra i quali Francia, Regno Unito, Germania Svezia.



Francia - in questo Paese lo Stato promuove e gestisce, a livello nazionale, le politiche per l'impiego per mezzo della struttura "Pole emploi". Il sistema prevede, altresì, un decentramento a livello di regioni delle competenze in materia di formazione professionale. In tale contesto di grande interesse risulta la concorrenza ai servizi pubblici per l'impiego degli enti locali e associazioni territoriali francesi. I servizi per l'impiego vedono, inoltre, la partecipazione di organismi, sia pubblici che privati, che attuano per mezzo di apposite convenzioni interventi per l'inserimento, la formazione, l'accompagnamento di chi cerca lavoro. Tali sono organismi statali vari, come ad esempio camere di commercio e agenzie private per l'impiego e per il lavoro temporaneo. Dal 2008, anno di nascita del Pole emploi, si è individuato in tale organismo l'incardinamento di una serie di attività tra le quali il monitoraggio del mercato del lavoro, accoglienza e iscrizione delle persone in cerca d'impiego, offerta di servizi di accompagnamento, procedure di collocamento, pagamento di indennità di disoccupazione. Detto "Polo" esprime quali dimensioni un organico di circa 40.000 dipendenti distribuiti

su circa 1700 sedi territoriali (fonte www.cereq.fr) frutto di una fusione di strutture emanazione sia della gestione pubblica che di quella privata. Tra le problematiche affrontate citiamo esemplificativamente: la necessità di un nuovo modello di governance che tenga conto di visioni da portare a fattore comune tra Stato, partners sociali, comunità territoriali, ristrutturazione geografica della rete di uffici; creazione in ogni Pole di equipe miste con varie professionalità che esprimano inoltre la figura di un "referente unico" da potersi affiancare a ciascun disoccupato.

Anche l'entità di lavoratore disoccupato in Francia viene sezionata in tre fattispecie caratteristiche che contemplano un differente impiego delle professionalità anzidette di referente unico. In tale quadro possiamo individuare una prima tipologia di referente/consigliere che opera su casistiche di relativa agevolezza e velocità nel (ri)posizionamento sul mercato del lavoro del lavoratore, con un carico di soggetti di 200/350 unità.

Un secondo livello di accompagnamento guidato-personalizzato è rappresentato da soggetti mediamente collocabili (per professionalità posseduta ovvero età anagrafica non più giovane) il consigliere avrà in questo caso un portafoglio utenti di 100/150 soggetti e la quasi totalità di applicazione lavorativa.

Una ultima casistica di referenti/consiglieri pubblici prevede l'affiancamento per i soggetti (lavoratori disoccupati) che hanno necessità di un "forte sostegno" per il loro rientro in impiego (disoccupati in età avanzata difficilmente riqualificabili) per questa tipologia il numero di soggetti da affidare ai referenti, in modalità esclusiva, si attesta alle 70 unità.

Per la figura di consigliere del Pole emploi la Francia ha attuato, fin dal 2008, per i suoi oltre 40.000 addetti un piano straordinario di formazione teso alla conoscenza della "cultura dell'altro" e complementi formativi per "apprendimenti sul posto di lavoro". Si è inteso, inoltre, puntare alla "polivalenza con specializzazione" alla conoscenza e negoziazione dei contratti collettivi, nonché alla gestione tripartita della figura del consigliere del Pole emploi in consigliere di clientela, mediatore per il collocamento, gestione dei diritti giuridici ed economici. Per i servizi di collocamento, del Pole emploi francese, si prevede l'accrescimento dei loro numeri, entro il 2014, fino ad arrivare a circa 53.000 addetti, anche per fronteggiare meglio gli accresciuti numeri di disoccupati riducendo, al contempo, gli utenti in carico per unità.

Altro aspetto da evidenziare, nel sistema francese, è la presenza affiancata al Pole emploi delle cosiddette “Maisons dell’emploi” strutture presenti a livello locale che contribuiscono, quali attori principalmente privati, al sistema generale dell’intermediazione nel mercato del lavoro coprendo anche questa che non di rado produce distorsioni sugli interventi generalisti pubblici, ma anche dispersione e frammentazione delle politiche nazionali.

Regno Unito – servizi per l’impiego. La struttura ed organizzazione dei “Jobcentre Plus”, nel sistema Britannico, similmente, a quello statunitense, si caratterizza da un approccio empirico rispetto all’implementazione delle politiche del lavoro che vengono introdotte in aree circoscritte del Paese la cui rigorosa valutazione verte sull’effettività degli esiti positivi degli interventi sull’occupazione.

Il Jobcentre Plus ha preso forma dalla fusione di due agenzie preesistenti, ovvero, la Benefit Agency, responsabile dell’erogazione delle prestazioni sociali e l’Employment Service, competente per i servizi al lavoro e specificamente al matching. L’organizzazione complessiva, fortemente centralizzata, è articolata in 37 distretti – Jobcentre Plus districts, ed è configurata come Agenzia esecutiva del Department for work and pensions, (Gov.UK).

Lo scopo del JobCentre è di collocare “quanto prima” disoccupati e soggetti inattivi nel mercato del lavoro, attraverso un servizio integrato duale, dove da una parte vengono forniti, amministrati ed erogati le diverse tipologie di sussidi, dall’altra parte vengono forniti orientamento, assistenza al lavoro ed altri programmi di politica attiva.

La figura cardine, per il funzionamento dell’Agenzia, è il “Personal Adviser” delegato ad individuare le differenti necessità dei clienti/utenti per offrire il tipo di servizio più appropriato. Tali figure di Advisers eseguono uno screening usando anche metodi psicologici nonché parzialmente discrezionali, con il fine di verificare l’effettiva occupabilità degli utenti, ripartita in alta, media e bassa. Il Personal Adviser con detto screening, modulato da una approfondita intervista, verifica la carriera lavorativa, svolta precedentemente dall’utente, le competenze e le capacità nonché le specifiche difficoltà oggettive d’inserimento lavorativo, proponendo soluzioni professionali e/o di formazione ovvero indirizzando verso uno dei programmi per disoccupati. In base a detto colloquio viene stipulata una “convenzione” che statuisce gli impegni del disoccupato, come anche le incombenze del Jobcentre che è impegnato ad adottare per facilitare la collocazione lavorativa.

Di grande interesse è anche l’aspetto inerente il contestuale miglioramento/perfezionamento della rete telefonica ed informatica che supporta i Jobcentre, grazie allo sviluppo coordinato dei “contact centres” lo strumento telefonico ed informatico risulta essere il canale privilegiato d’accesso al sistema che al contempo ha ulteriormente sviluppato i servizi online. Dalle abitazioni come dai terminali dislocati nei Jobcentre, ovvero presenti in altri luoghi adibiti al pubblico, è possibile inserire il proprio profilo professionale, aggiornarlo e controllare le offerte di lavoro disponibili (universal Jobmatch). Da questa piattaforma è inoltre possibile contattare online il proprio Adviser di riferimento per formulare domande/quesiti.

Ulteriore significativa recente innovazione, che ha prodotto concreti risparmi di tempo e risorse, è la possibilità, per i disoccupati, di richiedere online l’indennità di disoccupazione nonché di aggiornare la propria situazione personale ed economica, ai fini dell’ottenimento di tale indennità.

Il Jobcentre Plus eroga, altresì, servizi oltre che ai soggetti privi di lavoro, anche agli imprenditori che hanno bisogno di reclutare personale ovvero poter disporre semplicemente di informazioni sull’andamento del mercato del lavoro come anche pubblicizzare, in via diretta, le proprie disponibilità di posti lavorativi.

Nel Regno Unito, dove gli addetti alle strutture intermedie del lavoro sono circa 67000, diversamente da quanto avvenuto in Italia, non è mai esistito il sistema monopolistico pubblico del Collocamento (ad eccezione di limitati periodi nell’immediato dopoguerra). Questo ha fatto sì che le Agenzie private consolidassero il loro notevole rilievo nell’ambito del mercato del lavoro britannico, le stesse autorizzazioni pubbliche vengono rilasciate in maniera agevole, senza particolari formalità. Il coordinamento tra Agenzie private e servizio pubblico per l’impiego, non è stato mai particolarmente faticoso, questo anche per il fatto che storicamente i rispettivi bacini di influenza sono rimasti nel tempo sostanzialmente distinti.

Di notevole interesse, e quindi degno di segnalazione, è anche il sistema Britannico dei “Work Clubs” che traggono spunto dal modello americano antecedente gli anni 70 e che si sostanzia in strutture gestite da realtà territoriali quali: amministrazioni pubbliche locali, organizzazioni del terzo settore, camere di commercio, associazioni imprenditoriali, ecc. In tali ambiti possono accedere tutti i disoccupati, in qualsiasi fase del proprio percorso di inserimento, al fine di



beneficiare di una serie di servizi offerti, che possono liberamente differenziarsi da Club a Club. Generalmente, comunque, tali servizi sono rappresentati da una “location accogliente” dove i disoccupati possono liberamente incontrarsi e condividere la conoscenza delle proprie esperienze, mettere a confronto ed interessarsi a nuove opportunità, allacciare reti relazionali, trovare nuovi stimoli motivazionali, beneficiare di assistenza professionale psicologica, legale, di marketing, ecc. Tali Work Clubs, quindi, possono opportunamente rappresentare un ambito di valido supporto ai JobCentre Plus al fine anche di non far incrementare la rischiosissima platea, dal punto di vista sociologico, dei cosiddetti giovani Neet, di coloro cioè che in quanto scoraggiati da difficoltà reali di assenza di prospettive lavorative smettono di cercare un lavoro o anche attivarsi per nuovi percorsi formativi o di studio, attuando, quindi, una sorta di “marginalizzazione sociale volontaria”.



Germania - In Germania la riforma istituzionale dei servizi per l'impiego è stata il preludio della più ampia riforma delle politiche del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali, risalente al 2004. Il maggiore elemento di discontinuità si è manifestato nella trasformazione da “ufficio federale per il lavoro” in “Agenzia federale per il lavoro” a sua volta diramata in Agenzie locali per il lavoro.

Tale modifica ha significato, concretamente, il passaggio da una struttura pesantemente burocratica e gerarchica, in una entità più agile ed operativa. Difatti le stesse Agenzie locali sono state concepite in Centri polifunzionali più rispondenti alle esigenze fortemente differenziate dell'utenza, e dove ogni

ufficio aveva dei precisi obiettivi operativi collegati alla specifica situazione del mercato del lavoro locale. Le suddette Agenzie per il lavoro stipulano accordi con il Ministero del Lavoro federale tedesco, al quale spetta opportunamente la diretta supervisione per la corretta disciplina degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive, nonché, assistenza ai disoccupati.

L'agenzia federale, che opera come detto sotto la supervisione del Ministero del Lavoro, si articola in 176 Agenzie locali che a loro volta governano 610 succursali. L'agenzia federale impartisce ai livelli inferiori direttive tese a rendere omogenee le politiche del lavoro in tutto il Paese. Secondo il codice della sicurezza sociale dal 1998 l'Agenzia è competente in materia di erogazione dei servizi di orientamento, collocamento, formazione, politiche attive, sussidi di disoccupazione. Il sistema tedesco può disporre di circa 90.000 addetti ai servizi per l'impiego di cui circa 74000 appartenenti alle strutture pubbliche. Spostando un quantitativo crescente di personale amministrativo al front-line e al matching e assumendo ulteriore personale specializzato, si tende a diminuire il rapporto carico utenti per ogni operatore, al fine anche di garantire un servizio il più efficace e personalizzato possibile.

Similmente al sistema britannico dei Jobcentre Plus, dal 2009 anche il sistema tedesco ha inserito la possibilità di dotare ogni Centro di un proprio budget finalizzato a servizi e programmi mirati al risultato in modo più individualizzato, incrementando quindi la sfera di discrezionalità. I centri adottano tecniche di “profiling” ovvero indagine conoscitiva dell'utente che si sono ulteriormente affinate dal 2009 distinguendo gli utenti del servizio per l'impiego in sei coorti (o gruppi omogenei). La prima indagine sul cliente/utente si esplica in una vera e propria intervista, della durata media di circa un'ora, alla quale seguono altri incontri cadenzati temporalmente e decisi in modo discrezionale dall'operatore. In Germania, contrariamente che in Inghilterra, gli addetti ai centri per l'impiego non hanno obiettivi specifici-targets ovvero numero di avviamenti da realizzare, ma bensì obiettivi di carattere generale. Questo rappresenta un aspetto positivo per supportare le effettive necessità del soggetto utente più che il rigido perseguimento di parametri di efficienza di risultati per l'ufficio di appartenenza.

Altro elemento d'interesse, riscontrabile nei servizi offerti dai centri per l'impiego tedeschi è la loro attività orientata alla clientela “datoriale” composta di circa 5000 operatori dedicati su tutto il territorio nazionale, rivolta principalmente alla esigenza di imprese medio-piccole ricadenti nella gestione delle risorse umane, loro addestramento permanente, riqualificazione e riconversione professionale.

Svezia - In questo Paese dal 2008 ha preso avvio la nuova struttura integrata per il mercato del lavoro, avente come prima caratteristica una maggiore indipendenza (rispetto al passato) nei confronti del Governo nazionale, nonché maggiore discrezionalità rispetto alla gestione e allocazione risorse. Concretamente è presente una Agenzia nazionale (centrale) collegata ad aree del mercato del lavoro locale. A livello di governance l'Agenzia è formata da un comitato direttivo con a capo un Direttore di nomina governativa. Localmente operano i Cpl presenti in ogni città e attualmente sono circa 320 sui quali sono distribuiti circa 10200 addetti (fonte eurostat e Pes nazionali). La medesima Agenzia si compone di 11 divisioni con diverse attribuzioni con lo scopo primario di supportare l'attività di intermediazione e specificamente riabilitazione al lavoro, integrazione/inserimento lavorativo, analisi del mercato del lavoro, servizi legali, gestione finanziaria, strategia servizi all'impiego, rapporti con providers privati, ecc.

Il servizio pubblico per l'impiego svedese, segue tre linee guida fondamentali: realizzare un efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro, tra lavoratori e imprese, agevolare e favorire training professionale aderente al mercato del lavoro, da parte dei cercatori di impiego, formazione adeguata per disoccupati di lunga durata e persone svantaggiate per una spendibilità nel mercato del lavoro. Recentemente, il servizio per l'impiego pubblico ha acquisito una nuova specifica

mission per l'occupabilità di categorie di difficile collocazione, come gli immigrati e i lavoratori beneficiari di indennità di malattia in via di esaurimento.

La stessa riorganizzazione generale integrata dal sistema dei servizi per l'impiego ha previsto il maggior coinvolgimento degli attori privati da un lato, e dall'altro la fattiva cooperazione con le altre Agenzie e autorità pubbliche. Degna di particolare segnalazione è la collaborazione con gli istituti di detenzione per la ricollocazione di ex carcerati o reclusi autorizzati al lavoro esterno, collaborazione questa che si innesta con altre autorità pubbliche, come servizi sociali e Amministrazioni locali.

I centri per l'impiego svedesi sono il pilastro fondamentale dell'intero sistema dei servizi per l'impiego, in questi uffici si svolge il primo contatto col disoccupato. L'indennità di disoccupazione può essere erogata esclusivamente se lo stesso disoccupato risulta regolarmente iscritto al Centro. Ogni lavoratore è affidato alle cure del tutor, che solitamente permane per tutto il periodo di disoccupazione. Tale figura concorda con l'utente un piano di azione individuale della durata media di sei mesi, sulla base del quale vengono proposte successivamente al lavoratore occasioni formative o di lavoro. Il servizio per l'impiego rende pubblici periodicamente dati aggregati relativi alle diverse politiche del lavoro e servizi offerti, come anche report sull'attività svolta dai diversi centri locali sulle rispettive performance e gli eventuali scostamenti dai target prestabiliti.

In Svezia, diversamente da altri Paesi europei, è presente una rete di agenzie di collocamento alternative (non pubbliche né private) promosse dalle parti sociali che si occupano di sostenere finanziariamente, in modalità assicurativa, i lavoratori ma anche di organizzare servizi di interposizione domanda/offerta di lavoro. Alla base di queste agenzie vi sono i contratti collettivi sottoforma di "accordi di transizione" che sono diventati un elemento caratteristico del mercato del lavoro svedese.

Ad oggi tale tipologia di accordi copre oltre la metà dei lavoratori svedesi appartenenti sia alle alte professionalità che alle maestranze operaie e impiegatizie inferiori, del settore privato, da ultimo un accordo simile è stato raggiunto per i dipendenti degli enti locali che assommano a circa 1 milione di lavoratori alla già vastissima platea.

Tomiamo quindi ad argomentare, dopo aver esaminato il funzionamento e la struttura delle entità pubbliche dei servizi al lavoro e/o dei Centri per l'Impiego presenti in Francia, Germania, Gran Bretagna, Svezia, sul sistema o per meglio dire la sua prossima evoluzione e trasformazione dei nostri Cpl.

Tali centri pubblici, in abbinata alle Agenzie private, ma anche alle realtà riconducibili alle Università, alle Autonomie locali, alle organizzazioni sindacali datoriali e/o dei lavoratori ecc. a parere di chi scrive dovrebbero rappresentare lo snodo fondamentale e pietra angolare del Jobs Act attualmente dibattuto. E proprio in tale contesto che dovrebbe innestarsi altresì il Piano Nazionale di Garanzia Giovani che porta con sé, in dote, una quantità di risorse comunitarie, per circa 1,5 miliardi di euro. La strategia generale è stata, per tale piano, maturata all'interno della Struttura di Missione creata ad hoc presso il Ministero del Lavoro, in applicazione al dl n.76/2013, nella quale si sono confrontati gli attori primari oltre allo Stato (Mlps, Pcm, Mef, Miur, Mise) rappresentanti delle Regioni, Enti locali, Inps, Isfol, Italia Lavoro, Unioncamere.

Lo scopo primario della Garanzia Giovani dovrebbe quindi essere sintetizzato nella necessità di trovare una opportunità per ogni giovane, in un lasso di tempo "ragionevole" tale da essere realmente definita azione di politica attiva rivolta alla persona prendendosene cura. Per fare questo è necessario disporre di risorse umane idonee ad operare in percorsi di "accompagnamento" siano esse incardinate nell'Amministrazione pubblica, siano dipendenti da strutture private.

Il timore che la gran parte delle suddette risorse vengano impiegate per il potenziamento delle strutture pubbliche dei servizi al lavoro svolti dai Cpl, ritengo debbano essere fugate, almeno in parte poiché è giusto intervenire agendo sulla leva dell'orientamento al risultato e non soltanto sulla mera offerta del servizio, perseguendo lo scopo prioritario di "condurre" effettivamente i cercatori d'impiego al "concreto lavoro". In tale ottica una virtuosa concorrenza tra centri pubblici e agenzie private, nonché con le altre strutture operanti in ambito intermediario del lavoro, può soltanto volgere al bene della collettività, rappresentando al contempo il sistema premiante, anche dal punto di vista economico, da far beneficiare agli attori/operatori primari del sistema delle politiche attive sul lavoro.

In questo contesto i programmi territoriali d'intervento sul procacciamento e sostegno, sul fronte delle politiche occupazionali, dovranno certamente allinearsi rispetto ai costi standard e ai tempi di attuazione del servizio offerto anche a livello regionale garantendo, possibilmente, margini di autonomia. Offrire opportunità di inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro deve rappresentare la stella polare per l'emanando Jobs Act. Risulta d'importanza primaria la drastica riduzione della platea di "inattivi" nel nostro Paese come anche nell'intero perimetro europeo. Non di minor importanza però deve essere l'altro aspetto del nostro mercato del lavoro, quello inerente le cosiddette politiche passive, ovvero, gli strumenti pubblici che supportano il passaggio involontario del lavoratore dallo stato di attività allo stato di inattività occupazionale.

Ebbene, proprio la tradizionale visione "assistenzialistica" storicamente presente in Italia, ha reso particolarmente usurati gli strumenti definiti quali politiche passive. La soluzione ai problemi di crisi occupazionali vanno ben oltre al ricorso



temporaneo alle varie tipologie di ammortizzatori sociali (cassa integrazione ordinaria, straordinaria, in deroga) infatti, purtroppo, soprattutto in epoche segnate da cicli economici recessivi, gli strumenti assistenziali di sostegno al reddito mitigano gli effetti distorsivi dell'assenza di lavoro ma, al contempo, a causa di eccessivi periodi di concessione (in assenza di ricerche di soluzioni alternative) provocano una sorta di atrofizzazione dell'intero sistema Paese, dove la fiscalità generale viene esposta a stress finanziari moltiplicativi di deficit. Ma la crisi occupazionale tocca una molteplicità di categorie sia quelle tutelate da ammortizzatori, sia quelle che non lo sono come i "lavoratori atipici" ma come anche i professionisti. È quindi indispensabile prevedere in un Jobs Act efficace una copertura pensata sotto forma di sussidio di disoccupazione, anche per chi oggi non ha protezioni di sorta, ricorrendo magari ad una rimodulazione Cig in deroga e alla riconfigurazione e razionalizzazione degli altri sussidi esistenti.

È proprio necessario quindi, nell'altro versante d'interesse del Jobs Act, mettere in campo un sistema realmente funzionante di intervento attivo su politiche del lavoro, dove una capillarizzazione dei Servizi all'impiego, accompagnata dalla rinnovata e ampliata presenza di risorse umane dedicate, possa costituire il giusto compendio al procacciamento di nuove opportunità occupazionali accessibili alla più ampia platea, dove anche la formazione e riqualificazione professionale possa costituire la nuova chance per coloro che perdono il lavoro, ovvero, una semplice chance per coloro che si affacciano per la prima volta, da giovani, nell'universo lavorativo. Per questa platea di forza produttiva potrebbero ben congegnarsi uno strumento, quale sussidio di disoccupazione di tipo universale, per altro presente nella grandissima parte dei coesistenti paesi europei, che possa essere ben governato e vigilato da una rinnovata struttura dei Cpl pubblici, i quali dovrebbero avere come missione fondamentale quella di procacciare opportunità lavorative, magari utilizzando al meglio un sistema informativo nazionale integrato, posto sotto il controllo di una idonea "Agenzia nazionale". Ridurre, pertanto, per quanto possibile e compatibilmente alle singole realtà nazionali, periodi di mancato impiego di forza lavoro disponibile, migliorando di conseguenza i risultati in termini di abbattimenti degli status di disoccupazione e quindi di erogazione complessiva delle indennità collegate.

Un altro aspetto essenziale, che si ritiene di evidenziare, è la possibilità di aumentare, in maniera esponenziale, i luoghi che definirei di supporto ai Cpl dove poter offrire, almeno in modalità basica, un punto di "contatto e connessione" con il "sistema informativo nazionale" possibilmente assicurato con l'assistenza di personale dedicato in veste di "tutor" di servizio. Tale rete potrebbe quindi essere rappresentata, come già ipotizzato in altri saggi da chi scrive, dalla presenza sul territorio delle case comunali in tutte le circa 8100 municipalità, ma anche eventualmente, in convenzione, dei circa 14000 uffici di Poste Italiane, nonché in tutte le sedi universitarie del Paese.

Tale "atomizzazione" di veri e propri uffici e servizi, da far nascere sotto forma di "house o comer" dedicati al lavoro, potrebbe concretamente realizzarsi oltre che ottimizzando infrastrutture esistenti, come si è tentato di sintetizzare anzi, anche mettendo in essere iniziative sperimentali riconducibili al "Projet Financing". Questo, anche alla luce di esperienze già vissute come quanto fatto con la realizzazione ed il recupero degli spazi nell'area dell'ex mattatoio del Comune di Roma, che ha visto impegnate proficuamente risorse private e pubbliche nella creazione di spazi espositivi, museali, sale convegni, servizi di ristoro, attività artigianali e professionali, nonché la sede multifunzionale "Portafuturo" quale location di riferimento tra i diversi Centri per l'Impiego della Provincia di Roma.

Altro esempio, degno di menzione, è quello realizzato dalla Provincia di Milano con la "Città dei mestieri" (speculare all'esperienza spagnola di Barcellona) ulteriore esempio pluripartenariale dove hanno portato a fattor comune, nel progetto, soggetti pubblici e privati, sia operativi che finanziatori, con lo scopo di creare sinergie e complementarietà all'interno di uno spazio dove l'utente asseconda i propri bisogni concependo itinerari di formazione, riqualificazione, aggiornamento, non in solitudine, ma bensì utilizzando un sistema integrato di relazioni, servizi, luoghi, opportunità, tecnologie. Tale sistema supporta parimenti non solo il singolo ma l'intera filiera che ruota nell'universo lavoro: imprenditori, aziende, professionisti, università, associazioni imprenditoriali, sindacati, enti e associazioni non profit, ecc.

La forza lavoro è sicuramente un "bene inestimabile" e aggiungerei un "valore non negoziabile", l'inoccupazione o per meglio dire il non fare nulla, come per la categoria dei Neet, va aggredita come un male sociale, poter disporre realmente di un sistema integrato, a favore dei soggetti in stato di disoccupazione, deve far convogliare, massivamente, l'insieme di offerte lavorative, formative, di inserimento, di apprendistato, di stages, di sostegno all'avvio di attività imprenditoriali autonome. Tale strumento nazionale, dotato di massima visibilità, accessibilità e fruibilità, dovrà permettere una contendibilità di chi cerca lavoro, su tutto il territorio, e dovrà necessariamente conciliarsi ed avvalersi delle diverse iniziative assunte e/o programmate dalle Regioni e dagli altri attori dell'intero sistema. Questo nuovo quadro di interventi nazionali può sicuramente trarre spunti ed esempi dal funzionamento del sistema politiche per il lavoro, adottato in altri Paesi del perimetro comunitario, beneficiando quindi di esperienze già vissute e che hanno prodotto concreti risultati sul fronte occupazionale e di sussidi e sostegno al reddito, per la forza lavoro posseduta dalla nostra nazione. ■



[*] Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, Roma - titolare della cattedra di "Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro". Il Prof. Stefano Olivieri Pennesi è anche Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza ai sensi della Circolare del Ministero del Lavoro del 18-3-2004.

Nuovo codice di comportamento del personale ispettivo

di Mario Pagano [*]

Con D.M. del 15 gennaio 2014 il Ministero del Lavoro ha varato il nuovo codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro.

Il testo, composto complessivamente da 28 articoli, va ad integrare, rispetto al personale ispettivo, quanto già previsto dal recente Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. 62 del 16 aprile 2013, sostituendo, di fatto, il precedente codice di comportamento ad uso degli ispettori del lavoro, adottato con D.D. 20 aprile 2006.

Il codice del 2014 ha il pregio di introdurre le novità normative previste con il Collegato Lavoro, legge 183/2010, in tema di verbalizzazione di cui all'articolo 13 del D.Lgs 124/2004, prevedendo, altresì, una serie di incisi direttamente riferiti alla vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Ne emerge un corpo di regole sostanzialmente armonico, che si prefigge l'obiettivo di uniformare il più possibile la quasi totalità delle attività svolte dagli ispettori del lavoro, rappresentando un riferimento non solo per il personale ispettivo ma anche per i professionisti e per le imprese, che possono comprendere al meglio poteri e procedure tipiche dell'attività ispettiva.



Definizioni e finalità

La prima parte del codice è dedicata a definizioni e finalità.

Tra le tante definizioni, oltre a quelle relative ad una serie di provvedimenti tipici, già normativamente disciplinati (verbale di primo accesso, verbale interlocutorio, verbale unico e rapporto al direttore), il codice si sofferma su due particolari tipologie di programmazione dell'attività ispettiva.

La prima è la "vigilanza a vista" ove l'azienda non viene preventivamente selezionata, individuandone partita iva o codice fiscale ed ubicazione della sede legale o dell'unità produttiva. Ci si limita ad una selezione basata sul settore di attività, come, ad esempio, se si decidesse di ispezionare genericamente bar o ristoranti, oppure in base al luogo ove più aziende possono trovarsi. Si pensi, quindi, ad un cantiere, ove non è dato sapere in anticipo con precisione quali ditte siano impegnate nei lavori, ovvero ad una fiera ovvero ancora ad una determinata zona industriale.

La seconda tipologia di programmazione è l'accesso breve, ove ad avere rilevanza è, invece, il fine dell'attività ispettiva, circoscritta esclusivamente all'accertamento di manodopera in nero. In questo caso l'attenzione del Ministero si rivolge verso una delle principali piaghe del nostro mercato del lavoro, concentrando, quindi, le forze esclusivamente verso tale fenomeno e proponendo così controlli più mirati ma nello stesso tempo, più rapidi, diffusi e verosimilmente frequenti.

Sotto il profilo, infine, delle finalità, unica notazione il richiamo ai principi di sostanzialità dell'azione ispettiva, abbandonando, quindi, ogni logica di mero formalismo.

Attività propedeutica agli accertamenti

Prima di dedicarsi all'attività ispettiva vera e propria, il codice riserva tre articoli alle attività propedeutiche. Di maggior rilievo l'articolo 3, riferito alle richieste di intervento, ed il 5, sulla fase preparatoria all'ispezione, mentre il 4 si limita a disciplinare i profili formali di redazione del programma ispettivo di ciascun funzionario.

La richiesta di intervento rappresenta la modalità tradizionale, con la quale un lavoratore attiva presso le Direzioni Territoriali del Lavoro una pretesa di tutela, la quale potrà trovare soddisfazione o attraverso una specifica azione ispettiva, ovvero, prima ancora, provando a percorrere la strada della conciliazione monocratica^[1]. In entrambi i casi risulta, comunque, fondamentale acquisire dal lavoratore quanti più elementi ed indicazioni è possibile, con particolare attenzione per le eventuali fonti di prova sia di natura testimoniale che documentale.

Con l'articolo 5, invece, il personale ispettivo viene invitato ad un'adeguata preparazione in vista della successiva attività ispettiva, consistente nel raccogliere il maggior numero di informazioni relative al soggetto da ispezionare. In questa chiave giocano un ruolo fondamentale l'informatica e le banche dati. Conoscere preventivamente l'organico aziendale, la

correttezza contributiva e la tipologia di rapporti di lavoro esistenti permette di orientare al meglio non solo la fase di programmazione ma la vigilanza stessa con notevoli risparmi di tempo, maggior efficacia e minor turbativa per il soggetto ispezionato. Validi motivi, quindi, per incrementare il più possibile le sinergie nello scambio delle informazioni tra Amministrazioni titolari di diverse banche dati, nell'interesse tanto dei controllori quanto dei controllati.

Accesso ispettivo e modalità di accertamento

All'accesso ispettivo ed alle modalità di accertamento vengono riservati ben 7 articoli del Capo III.

Con l'articolo 6 viene rinnovato l'obbligo di qualificarsi, a cui il personale ispettivo è tenuto in occasione di attività di controllo. Gli ispettori dovranno, pertanto, aver cura di esibire il proprio tesserino, ricordando che la mancanza della tessera impedisce di effettuare lo stesso accesso ispettivo. Va da sé che, di norma, il personale ispettivo dovrà esibire la tessera al datore di lavoro, una volta entrati in azienda, ma l'esibizione potrà avvenire anche in un secondo momento, compatibilmente con le esigenze dell'accertamento che, ad esempio, potrebbero preliminarmente richiedere una rapida identificazione del personale presente sul luogo di lavoro, al fine di evitare l'allontanamento di maestranze prive di regolare assunzione. Inoltre l'obbligo di qualificarsi deve essere assolto non solo nei confronti del datore di lavoro ma anche verso tutti i soggetti, con i quali gli ispettori interloquiscono nel corso della vigilanza.

Gli articoli 7 ed 8 sono tra loro strettamente collegati. Il primo rimarca il principio di collaborazione in forza del quale le attività di controllo, ferme restando le specifiche finalità, dovranno arrecare la minor turbativa possibile. Non un limite all'azione ispettiva, che deve, comunque, potersi svolgere portando a termine gli scopi per i quali è stata attivata, ma, verosimilmente, un richiamo a modalità tali da limitare gli inevitabili ed indiretti riflessi negativi, come, ad esempio, l'interruzione dell'attività lavorativa.

Sempre in chiave di collaborazione, si pone la possibilità in capo ai datori di lavoro di farsi assistere da un professionista abilitato tra quelli previsti dall'articolo 1 della legge 12/1979 ^[2].

Facoltà della quale il personale ispettivo è tenuto a dare espresso avviso, con ulteriore impegno nel contrasto all'abusivismo delle professioni declinate all'articolo 1 della legge 12/79, attraverso un controllo dei soggetti che assistono le ditte ispezionate e un obbligo di riferire gli abusi alle autorità competenti.

Tra le informazioni da fornire ai datori di lavoro, fondamentale è, altresì, quella circa i poteri in capo al personale ispettivo nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, onde permettere agli stessi datori di lavoro di non incorrere in sanzioni per comportamenti commissivi o omissivi volti ad impedire l'attività ispettiva ma, nel contempo, privi di piena consapevolezza della contrarietà alla legge.

L'articolo 9 sintetizza le fasi di un tipico accertamento ispettivo, consistente, di norma, nell'identificazione delle persone presenti, nell'acquisizione delle dichiarazioni, nell'esame della documentazione e nella descrizione delle lavorazioni svolte e delle condizioni di lavoro.

Gli accertamenti, prosegue l'articolo 9, dovranno concludersi nei tempi strettamente necessari. Per l'ipotesi di accesso breve, se i controlli nel primo accesso non hanno fatto emergere irregolarità, la verifica può considerarsi già chiusa.

In merito all'acquisizione ed all'esame dei documenti, l'articolo 11 spiega come il personale ispettivo possa richiedere esclusivamente la documentazione non già in proprio possesso, perché presente in banche dati a disposizione dell'Amministrazione ^[3]. Per la restante documentazione non rinvenibile d'ufficio, si pensi ad esempio ai contratti di lavoro, l'esame può avvenire sia sul luogo di lavoro ma anche presso gli uffici del personale ispettivo o presso lo studio del professionista che assiste l'azienda.

All'articolo 12 è dedicato uno dei momenti più delicati ed importanti dell'accertamento ispettivo, specie in azienda, quello dell'audizione dei lavoratori. In generale gli ispettori possono acquisire notizie non solo dai lavoratori ma anche dal datore di lavoro, dai professionisti, dalle rappresentanze sindacali, dal rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e da soggetti terzi, quali clienti e fornitori, che possano, comunque, riferire sui fatti oggetto di accertamento.



Dal punto di vista procedurale le audizioni, se da parte dei lavoratori, devono avvenire non in presenza del datore di lavoro o del professionista abilitato, e ciò a garanzia della privacy del lavoratore e, soprattutto, per la spontaneità delle dichiarazioni stesse. Le domande devono essere rivolte in modo chiaro e comprensibile, verificando che l'interlocutore abbia avuto piena consapevolezza di quanto gli è stato chiesto e delle risposte che ha fornito. Al termine dell'audizione la verbalizzazione dovrà essere riletta al dichiarante, che dovrà confermarne il contenuto mediante apposita sottoscrizione. Importante sapere che nessuna copia delle dichiarazioni raccolte potrà essere rilasciata dal personale ispettivo, essendo atti di accertamento. Unica possibilità è la formalizzazione di apposita richiesta di accesso agli atti da rivolgere direttamente all'Ufficio di appartenenza del personale ispettivo.

Verbalizzazione e rapporto

In una logica e sistematica prosecuzione, il Capo IV del codice si occupa della fase di verbalizzazione.

Il primo atto ufficiale è il verbale di primo accesso, disciplinato dall'articolo 13, con il quale viene dato formalmente avvio all'accertamento ispettivo tradizionale. Tale provvedimento, ormai obbligatorio per tutto il personale di vigilanza, trova già una sua compiuta disciplina all'articolo 13 del D.Lgs 124/2004, novellato dalla legge 183/2010. Il codice non può fare altro, quindi, che rinviare, sotto il profilo contenutistico, a tale ultima norma, con l'eccezione degli accertamenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, rispetto ai quali, in sede di verbalizzazione di primo accesso, si dovranno prendere in considerazione eventuali specificità. Si pensi, ad esempio, all'identificazione analitica di tutti i lavoratori presenti in azienda, attività che, in certi casi, può risultare superflua per verifiche di natura meramente tecnica.



Con il verbale interlocutorio invece, previsto all'articolo 14, il personale ispettivo può richiedere nuova documentazione o informazioni, relativamente a nuovi profili di accertamento emersi nel corso dei controlli, rispetto ai quali non è sufficiente quanto già raccolto. Tale nuova richiesta, oltre ad essere motivata, dovrà altresì specificare che gli accertamenti sono ancora in corso, in un'ottica di piena trasparenza nei confronti del soggetto ispezionato.

All'articolo 15 trovano spazio il verbale unico, le contestazioni ex articolo 301 bis del D.Lgs 81/2008 e la comunicazione di definizione degli accertamenti.

In relazione al primo, già normativamente disciplinato ai commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo 13 del D.Lgs 124/2004, il codice si limita a ribadire la necessità di adeguata motivazione oltre a raccomandare una

completezza di contenuti, tale da garantire il diritto di difesa. Senza dimenticare un eventuale futuro contenzioso, che potrebbe essere evitato in presenza di provvedimenti pienamente comprensibili e riferiti ad accertamenti fondati su solide basi probatorie.

Con il comma 3 dell'articolo 15 viene riconosciuta specialità all'articolo 301bis del D.Lgs 81/2008, relativo all'estinzione agevolata degli illeciti amministrativi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, rispetto alle violazioni amministrative contenute nel D.Lgs 81/2008 che, pertanto, dovranno essere contestate seguendo la peculiare procedura prevista da tale norma, ossia una sorta di diffida a rimuovere l'irregolarità, alla quale far seguire, in caso di ottemperanza, un'ammissione al pagamento della sanzione nella misura minima, a completamento della procedura di estinzione dell'illecito.

Laddove, infine, non siano stati adottati provvedimenti sanzionatori di natura penale o amministrativa, il personale ispettivo sarà, comunque, tenuto ad informare il soggetto ispezionato, mediante specifica comunicazione, che gli accertamenti si sono conclusi.

Nell'ipotesi in cui il trasgressore non abbia provveduto al pagamento delle sanzioni amministrative irrogate mediante verbale unico, l'iter in capo all'ispettore si conclude con la trasmissione del rapporto al direttore, previsto dall'articolo 17 della legge 689/1981 e ciò al fine dell'adozione della successiva ordinanza ingiunzione.

In tal senso nel rapporto il personale ispettivo dovrà procedere ad una ricostruzione dei fatti accertati, corredata dalle fonti di prova, accompagnata, eventualmente, da ulteriori osservazioni, utili alla commisurazione della sanzione ai sensi dell'articolo 11 della legge 689/1981 ^[4], o relative alle memorie presentate dal datore di lavoro ai sensi dell'articolo 18 della medesima legge 689/1981.

Le ultime due norme del Capo IV si dedicano ai rapporti con le altre amministrazioni. L'articolo 17 prevede la trasmissione dei verbali ispettivi e di tutti gli altri atti di accertamento all'amministrazione eventualmente competente a compiere accertamenti ovvero ad adottare le relative sanzioni.

L'articolo 18 al comma 1 ricalca l'obbligo di riferire alla Procura, al quale il personale ispettivo è già soggetto ex articolo 347 c.p.p., in forza della sua qualifica, nell'esercizio delle sue funzioni, di ufficiale di polizia giudiziaria, prevista dal comma 2 dell'articolo 6 del D.Lgs 124/2004.

Profili deontologici

L'ultimo Capo del codice è interamente dedicato ai profili strettamente deontologici.

All'articolo 19 vengono individuati i valori fondamentali che devono guidare il personale ispettivo, quali imparzialità, obiettività, efficienza, riservatezza professionale e trasparenza, oltre, naturalmente, ad onestà ed integrità.

Alcuni di tali principi vengono poi ulteriormente esaminati nei successivi articoli, come il 20, ove si stabilisce che, in ragione dei principi di imparzialità e parità di trattamento, il personale ispettivo deve astenersi da azioni arbitrarie e da trattamenti preferenziali. L'articolo 21 stabilisce l'obbligo di astensione per le ipotesi di incompatibilità rispetto ai fatti ed alle persone oggetto di accertamento.

Il personale ispettivo è poi soggetto agli obblighi di riservatezza e segreto professionale in base all'articolo 22 del codice. In tal senso, ad esempio, non potranno essere rivelate le ragioni di un controllo ispettivo, come nei casi di richiesta di intervento presentata dal lavoratore, oppure non potranno essere utilizzate, a fini personali, le informazioni contenute nelle banche dati a propria disposizione.

L'articolo 25 vieta, inoltre, salva autorizzazione, i rapporti con gli organi di stampa, mentre, in base all'articolo 26, il personale ispettivo non può subordinare il suo corretto operato a regali o ad altre utilità. Gli eventuali regali, di modico valore, orientativamente quantificato in euro 150, devono, in ogni caso, avere titolo in normali relazioni di cortesia, oltre ad avere natura meramente occasionale. L'appartenenza ad associazioni che possano in qualche modo interferire con lo svolgimento dell'attività ispettiva, dovrà essere resa nota mentre all'articolo 28 viene previsto il divieto di intrattenere collaborazioni con privati interessati da attività ispettive nel biennio precedente. ■



Note:

^[1] La conciliazione monocratica è un istituto previsto dall'articolo 11 del D.Lgs 124/2004 in base al quale il lavoratore "denunciante" ed il datore di lavoro "denunciato" vengono chiamati ad accordarsi sulla materia del contendere avanti ad un conciliatore. Ove venga raggiunto un accordo, con il riconoscimento di un rapporto di lavoro tra le parti, l'integrale pagamento di quanto conseguentemente dovuto al lavoratore, comprensivo della parte contributiva, estingue l'azione ispettiva. In difetto o in caso di inadempimento agli accordi presi, l'azione ispettiva prosegue con una normale attività di vigilanza.

^[2] Così il comma 1 dell'articolo 1 della legge 12/1979: *"Tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, quando non sono curati dal datore di lavoro, direttamente od a mezzo di propri dipendenti, non possono essere assunti e non da coloro che siano iscritti nell'albo dei consulenti del lavoro a norma dell'articolo 9 della presente legge, salvo il disposto del successivo articolo 40, nonché da coloro che siano iscritti negli albi degli avvocati e procuratori legali, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, i quali in tal caso sono tenuti a darne comunicazione agli ispettorati del lavoro delle province nel cui ambito territoriale intendono svolgere gli adempimenti di cui sopra"*.

^[3] Si veda sul punto il protocollo siglato tra Ministero e Consulenti del lavoro del 15 febbraio 2012, con il quale è stata individuata nel dettaglio la documentazione già a disposizione del personale ispettivo ossia: UniLav e UniUrg, prospetti informativi collocamento obbligatorio legge 68/1999, denunce INAIL ex articolo 12 DPR 1124/65, attribuzione matricola Inps, denunce aziendali e dichiarazioni trimestrali della mano d'opera occupata in agricoltura, Durc, certificato iscrizione Cciaa, modd. Unico, 750, 760, 770/sa-sc, uniemens e versamenti F24, Dm10.

^[4] Così l'articolo 11 della legge 689/1981: *"Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo e d u n limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, s i ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche"*.

^[*] Il Dott. Mario Pagano è componente del Centro Studi Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro.

Ogni considerazione è frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza ai sensi della circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004.

Il NON unico testo su salute e sicurezza sul lavoro

di Biagio Adduci [*]

Il **D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81**, entrato in vigore il 15/05/2008 ed emanato in attuazione dell'articolo 1 della Legge 3 agosto 2007 n. 123, è conosciuto come il *"testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro"*. Con il **D.Lgs. 3 agosto 2009 n. 106**, entrato in vigore il 20/08/2009, sono state apportate importanti modifiche ed integrazioni all'originario testo del D.Lgs. n. 81/2008. Tale decreto accorpa una serie di norme degli anni cinquanta (es. il D.P.R. 27 aprile 1995 n. 547, il D.P.R. 7 gennaio 1956 n. 164, il D.P.R. 19 marzo 1956 n. 303) ed i decreti legislativi degli anni novanta emanati a seguito di recepimento di direttive comunitarie in materia e, tra questi, ricordiamo il D.Lgs. 19 settembre 1994 n. 626, il D.Lgs. 14 agosto 1996 n. 493, il D.Lgs. 14 agosto 1996 n. 494, ed altri.

Nonostante l'enorme sforzo fatto per raggruppare le norme del settore, troviamo non ricompresi nel D.Lgs. n. 81/2008 altri importanti provvedimenti normativi e di seguito se ne riportano alcuni.

- D.Lgs. 17 marzo 1995 n. 230 - Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 2006/117/Euratom, in materia di radiazioni ionizzanti.
- Decreto Legislativo 26 marzo 2001 n. 151 - Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53.
- D.Lgs. 2 gennaio 1997 n. 10 - Attuazione delle direttive 93/68/CEE, 93/95/CEE e 96/58/CE relative ai dispositivi di protezione individuale.
- D.Lgs. 4 dicembre 1992 n. 475 - Attuazione della direttiva 89/686/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1989 in materia di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai dispositivi di protezione individuale.
- D.Lgs. 25 febbraio 2000 n. 93 - Attuazione della direttiva 97/23/CE in materia di attrezzature a pressione.
- D.M. 1 dicembre 2004 n. 329 - Regolamento recante norme per la messa in servizio ed utilizzazione delle attrezzature a pressione e degli insiemi di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 93.
- D.Lgs. 27 gennaio 2010 n. 17 - Attuazione della direttiva 2006/42/CE, relativa alle macchine e che modifica la direttiva 95/16/CE relativa agli ascensori.
- D.P.R. 30 aprile 1999 n. 162 - Regolamento recante norme per l'attuazione della direttiva 95/16/CE sugli ascensori e di semplificazione dei procedimenti per la concessione del nulla osta per ascensori e montacarichi, nonché della relativa licenza di esercizio.
- Decreto Ministeriale 15 luglio 2003 n. 388 - Regolamento recante disposizioni sul pronto soccorso aziendale, in attuazione dell'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni.
- Legge 26 aprile 1974, n. 191 - Prevenzione degli infortuni sul lavoro nei servizi e negli impianti gestiti dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato.



L'aver tenuto fuori una serie di provvedimenti normativi dall'accorpamento fatto con il D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i., genera difficoltà di lettura complessiva della norma in questione. In primo luogo, i continui riferimenti o rinvii ad altri atti normativi, contenuti nel testo del D.Lgs. n. 81/2008, complicano la comprensione dell'argomento esaminato e, secondariamente, il lettore interessato, imprenditore o professionista o anche ispettore, potrebbe formarsi l'idea sbagliata di avere un unico testo di riferimento, quando in realtà ve ne sono altri che trattano la stessa materia. Si pensi, ad esempio, alla normativa sull'uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuali contenuta nel Titolo III del D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i. ed, in parallelo, a tutta la restante disciplina di recepimento delle direttive comunitarie di prodotto, di cui al D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 17 per le macchine ed al Decreto Legislativo 4 dicembre 1992, n. 475 per i dispositivi di protezione individuali. A quanto detto si aggiunge la particolarità della tecnica legislativa italiana che rende soggettivamente interpretabile qualsiasi testo di legge se soggetto alla abrogazione tacita o implicita, a seconda se si rileva l'incompatibilità tra la nuova norma e quella precedente o se la nuova legge va a disciplinare l'intera materia prima regolata dalla legge previgente.

Il panorama delle norme tenute fuori dal D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i. non si esaurisce con l'elencazione delle norme vigenti che regolamentano la materia della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro già escluse dal Testo Unico, ma occorre tenere in considerazione anche i decreti emanati in attuazione dello stesso D.Lgs. n. 81/2008 e quelli ancora da promulgare. Se ne elencano alcuni.

- Vari D.M. da emanare in attuazione dell'art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2008, per dettare le disposizioni necessarie a consentire il coordinamento con la disciplina recata dallo stesso Decreto della normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi, di cui al Decreto Legislativo 27 luglio 1999, n. 271, in ambito portuale, di cui al Decreto Legislativo 27 luglio 1999, n. 272, e per il settore delle navi da pesca, di cui al Decreto Legislativo 17 agosto 1999, n. 298, e l'armonizzazione delle disposizioni tecniche di cui ai titoli dal II al XII del medesimo Decreto con la disciplina in tema di trasporto ferroviario contenuta nella Legge 26 aprile 1974, n. 191, e relativi Decreti di attuazione.
- D.M. da emanare in attuazione dell'art. 3, comma 13-bis del D.Lgs. n. 81/2008, per definire misure di semplificazione della documentazione che dimostra l'adempimento da parte del datore di lavoro, degli obblighi di informazione e formazione per contratti di lavoro che implicano una permanenza del lavoratore in azienda per un periodo non superiore a cinquanta giornate lavorative nell'anno solare di riferimento.
- D.M. da emanare in attuazione dell'art. 3, comma 13-ter del D.Lgs. n. 81/2008, per definire misure di semplificazione degli adempimenti relativi all'informazione, formazione, valutazione dei rischi e sorveglianza sanitaria per le imprese agricole, con particolare riferimento a lavoratori a tempo determinato e stagionali, e per le imprese di piccole dimensioni.
- D.I. 30 novembre 2012 - Procedure standardizzate per la valutazione dei rischi di cui all'articolo 29, comma 5 del decreto legislativo n. 81/2008, ai sensi dell'articolo 6, comma 8, lettera f).
- D.P.R. 14 settembre 2011, n. 177 - Regolamento recante norme per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinanti, a norma dell'articolo 6, comma 8, lettera g), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.
- D.P.R. di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g), del D.Lgs. n. 81/2008, per definire un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.
- D.M. da emanare in attuazione dell'art. 29, comma 6-ter, del D.Lgs. n. 81/2008, per fissare il modello con il quale i datori di lavoro delle aziende che operano nei settori di attività a basso rischio infortunistico possono dimostrare di aver effettuato la valutazione dei rischi.
- D.M. da emanare in attuazione dell'art. 30, comma 5-bis, del D.Lgs. n. 81/2008, per l'elaborazione di procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese.
- D.M. 11 aprile 2011 - Disciplina delle modalità di effettuazione delle verifiche periodiche di cui all'Allegato VII del D.Lgs. n. 81/2008, in attuazione dell'art. 71, comma 13, del medesimo decreto legislativo.
- D.M. da emanare in attuazione dell'art. 86, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2008, per stabilire le modalità ed i criteri per l'effettuazione delle verifiche e dei controlli per gli impianti elettrici e gli impianti di protezione dai fulmini.
- D.M. da emanare in attuazione dell'art. 86, comma 2-bis, del D.Lgs. n. 81/2008, per individuare il campo di applicazione del Titolo IV per gli spettacoli musicali, cinematografici e teatrali e per le manifestazioni fieristiche, tenendo conto delle particolari esigenze connesse allo svolgimento delle relative attività.
- D.I. da emanare in attuazione dell'art. 104-bis del D.Lgs. n. 81/2008, per individuare modelli semplificati per la redazione del piano operativo di sicurezza di cui all'articolo 89, comma 1, lettera h), del piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'articolo 100, comma 1, e del fascicolo dell'opera di cui all'articolo 91, comma 1, lettera b).
- Decreto Interministeriale 4 marzo 2013 - Criteri generali di sicurezza relativi alle procedure di revisione, integrazione e apposizione della segnaletica stradale destinata alle attività lavorative che si svolgono in presenza di traffico veicolare, in attuazione dell'art. 161, comma 2-bis, del D.Lgs. n. 81/2008.
- Vari D.M. da emanare in attuazione dell'art. 232 del D.Lgs. n. 81/2008, in materia di protezione da agenti chimici.
- D.M. da emanare in attuazione dell'art. 245, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2008, in materia di protezione da agenti cancerogeni e mutageni.



Considerato che dopo quasi sei anni dall'emanazione del D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81, i testi di legge che regolamentano la complessa materia della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro sono molteplici, pur escludendo quelli non ancora emanati, è auspicabile che il legislatore riveda l'impostazione normativa attuale, sia per garantire un rispetto maggiore dei contenuti della delega di cui all'art. 1 della Legge 3 agosto 2007 n. 123, sia per rendere più leggibile l'intero corpo normativo. A ciò si aggiunge l'intervento operato sulla materia con la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - *"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"* che, riscrivendo l'art. 117 della Costituzione, ha reso materia di legislazione concorrente quella relativa alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. In sostanza, per le materie comprese in quest'area, lo Stato determina i principi fondamentali e le Regioni possono legiferare nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento della Comunità Europea e nel rispetto dei suddetti principi fondamentali individuati dalle leggi statali. Non serve l'intervento delle Regioni per arricchire il già vasto e complesso sistema di norme che regolamentano la materia della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. ■

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

Le nuove disposizioni sanatorie introdotte dal D.L. n. 145/2013, come convertito dalla L. n. 9/2014, per il contrasto del lavoro sommerso e irregolare

di Pietro Perri [*]



Il Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 145, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 febbraio 2014 n. 9, tra le altre disposizioni, all'art. 14, rubricato misure per il contrasto del lavoro sommerso e irregolare, è intervenuto a rivedere l'importo delle sanzioni per il lavoro "nero" (aumentato del 30%) e delle somme aggiuntive per la revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale per lavoro irregolare o gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (aumento del 30%).

I proventi dell'inasprimento delle sanzioni sono destinati a finanziare, attraverso il Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, comma 1, lett. a), del Decreto Legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 gennaio 2009, n. 2, l'assunzione di 250 ispettori, di cui 200 nel profilo di ispettore del lavoro e 50 nel profilo di ispettore tecnico, nonché, nel limite massimo di 10 milioni di euro annui (a decorrere dall'anno 2014), misure finalizzate ad una più efficiente utilizzazione del personale ispettivo sull'intero territorio nazionale, ad una maggiore efficacia, anche attraverso interventi di carattere organizzativo, della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché alla realizzazione di iniziative di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, da definire con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Maxi-sanzione per lavoro sommerso

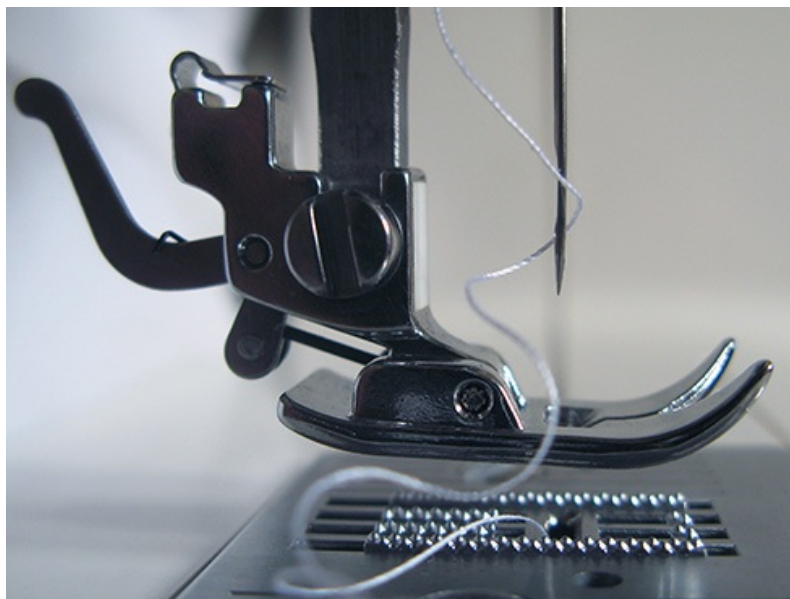
L'art. 14, comma 1, lett. b), della Legge di conversione n. 9/2014 del Decreto Legge n. 145/2013, prevede espressamente che l'importo delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 3 del Decreto Legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla Legge 23 aprile 2002, n. 73, e successive modificazioni, nonché delle somme aggiuntive di cui all'articolo 14, comma 4, lettera c), e comma 5, lettera b), del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modificazioni, **è aumentato del 30%**. In relazione alla violazione prevista dal citato articolo 3 del Decreto Legge n. 12 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 73 del 2002, **non si applica la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124**, e successive modificazioni. **La novità introdotta in sede di conversione e che restano, tuttavia, soggette alla procedura di diffida tutte le violazioni commesse prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del Decreto Legge 145/2013.**

Prima della modifica, l'art. 4 della Legge n. 183/2010 stabiliva che, ferma restando l'applicazione delle sanzioni previste dalla normativa in vigore, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con l'esclusione del datore di lavoro domestico, trovava applicazione la sanzione amministrativa da 1.500 a 12.000 euro per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di 150 euro per ciascuna giornata di lavoro effettivo. Tale importo diminuiva da 1.000 a 8.000, maggiorato di 30 euro per ogni giornata di lavoro irregolare, se il dipendente, dopo un primo periodo di lavoro irregolare, fosse risultato occupato regolarmente da un momento successivo e, comunque, precedente all'accesso ispettivo.

Con il Decreto Legge n. 145/2013, convertito dalla Legge n. 9/2014, i nuovi importi delle sanzioni per lavoro nero sono i seguenti:

1. la maxi-sanzione, a partire dal 24 dicembre 2013, passa, rispettivamente, a 1.950 ed a 15.600 euro, mentre la somma aggiuntiva di 150 euro a giornata sale a 195, secondo un orientamento che qualifica la stessa come sanzione aggiuntiva (circ. Ministero del Lavoro n. 38/2010);

2. l'importo della c.d. "mini maxi-sanzione", sempre a partire dal 24 dicembre 2013, passa, rispettivamente a 1.300 ed a 10.400 euro, mentre la somma aggiuntiva di 30 euro a giornata sale a 39.



I nuovi importi sanzionatori, come detto, sono in vigore dal 24 dicembre 2013; tuttavia per stabilire in concreto la disciplina sanzionatoria applicabile il personale ispettivo deve individuare il momento in cui si consuma l'illecito (permanente), vale a dire il tempo della cessazione della occupazione irregolare. Pertanto, se la condotta è cessata prima del 24 dicembre 2013, si applica la maxi-sanzione previgente da 1.500 a 12.000 euro più 150 euro di maggiorazione e per le ipotesi di lavoro parzialmente in nero la fattispecie attenuata da 1.000 a 8.000 euro più 30 euro di maggiorazione giornaliera, che con la procedura di diffida ex art. 13 Decreto Legislativo n. 124/2013 è pari, rispettivamente, a 1.500 euro più 37,50 di maggiorazione giornaliera e a 1.000 euro più 7,50 di maggiorazione; se la condotta è iniziata o proseguita dopo il 24 dicembre 2013, si applica la

nuova maxi-sanzione nell'importo da 1.950 a 15.600 euro più 195 euro di maggiorazione e per le ipotesi di lavoro parzialmente in nero la maxi-sanzione attenuata da 1.300 a 10.400 euro più 39 euro di maggiorazione giornaliera, che con l'applicazione dell'istituto della diffida, esclusivamente (lo si sottolinea) per il periodo di vigenza del Decreto Legge 145/2013 (dal 24 dicembre 2013 al 21 febbraio 2014), ammonta, rispettivamente, a 1.950 euro più 48,75 di maggiorazione giornaliera e a 1.300 euro più 9,75 di maggiorazione.

Dall'entrata in vigore della Legge di conversione n. 9/2014 (22 febbraio 2014) non è più possibile applicare l'istituto della diffida ex art. 13 D.Lgs 124/04, per cui il datore di lavoro non avrà l'opportunità di procedere al pagamento di una sanzione ridotta (pari al minimo per la misura fissa e a un quarto per la maggiorazione giornaliera) a fronte di una immediata regolarizzazione.

Per la sanzione base e la maggiorazione si dovrà, perciò, procedere direttamente alla notificazione dell'illecito amministrativo a norma dell'art. 14 della Legge n. 689/81. Deve ritenersi ammissibile, in ogni caso, il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della stessa Legge n. 689/1981; ne deriva, quindi, che in entrambe le ipotesi di illecito (maxi-sanzione base e attenuata) sarà possibile ammettere il trasgressore al pagamento della sanzione in misura ridotta e, conseguentemente, la sanzione pecuniaria irrogabile sarà rispettivamente, pari a 3.900 euro per lavoratore oltre a 65 euro di maggiorazione giornaliera e a 2.600 euro per lavoratore oltre a 13 euro di maggiorazione giornaliera (doppio del minimo edittale per la base fissa e un terzo della misura edittale per il coefficiente moltiplicatore).

Sanzioni civili previdenziali

Rimangono invariate le modifiche apportate dalla Legge n. 183/2010 all'art. 3, comma 3 del Decreto Legge n. 12/2002, in tema di sanzioni civili previdenziali connesse all'evasione di contributi e premi per l'impiego di lavoratori in nero.

In caso di lavoro sommerso - sia nell'ipotesi di lavoro totalmente in nero che di lavoro parzialmente in nero - la maxi-sanzione previdenziale opera, difatti, quale aumento del 50% delle sanzioni civili previste per l'evasione contributiva



dall'art. 116 della legge n. 388/2000. Pertanto, le sanzioni civili per lavoro nero continuano ad essere calcolate nella misura del 30% in ragione d'anno fino ad un massimo del 60% della contribuzione evasa (l'importo così determinato va maggiorato del 50%). La sanzione civile, è bene ricordarlo, si applica solo quando al momento dell'accesso ispettivo i termini per il pagamento di contributi e premi sono già scaduti. Pertanto, ai fini dell'INAIL, il presupposto per l'applicazione delle sanzioni civili per lavoro irregolare è che al momento dell'accesso ispettivo sia scaduto il termine di legge per la dichiarazione delle retribuzioni afferenti l'anno o il minor periodo di riferimento e per il conseguente versamento del premio definitivamente dovuto per lo stesso periodo.

Considerata la natura risarcitoria delle sanzioni civili previdenziali, dette modalità di calcolo vanno applicate solo in caso di accertamenti iniziati dopo il 24 novembre 2010 (data di entrata in vigore della legge n. 183/2010).

Sospensione dell'attività imprenditoriale

Nell'art. 14, comma 1, lett. b, della Legge di conversione n. 9/2014 del Decreto Legge n. 145/2013, si prevede, altresì, che l'importo delle somme aggiuntive di cui all'art. 14, comma 4, lettera c), del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81, relative alla revoca del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale è aumentato del 30%.

Rimangono intatti i presupposti oggettivi che consentono agli Ispettori di adottare il relativo provvedimento nelle due distinte fattispecie che riguardano, rispettivamente, il lavoro irregolare e le gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza.

Muta, invece, una delle condizioni necessarie perché si possa ottenere la revoca del provvedimento di sospensione dell'impresa.



Con riferimento alla revoca della sospensione dell'attività d'impresa, l'art. 14, comma 3, del Decreto Legislativo n. 81/2008 stabilisce che «il provvedimento di sospensione può essere revocato da parte dell'organo di vigilanza che lo ha adottato», non necessariamente quindi dal medesimo ispettore che ha adottato il provvedimento, ma dall'organo al quale appartiene (così Circolare n. 33 del 10 novembre 2009), a seguito di:

1. regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalla documentazione obbligatoria, la quale dovrà essere intesa non già come mera effettuazione della comunicazione di assunzione, o della denuncia agli enti previdenziali, o come registrazione sul libro unico del lavoro, ma piuttosto anche come adempimento dei doveri minimi in materia di sicurezza, del datore di lavoro o del dirigente, di informazione, formazione e addestramento, nonché di sorveglianza sanitaria, se prevista;
2. accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
3. pagamento della somma aggiuntiva unica pari, dal 24 dicembre 2013, a euro 1.950 nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare e a euro 3.250 nelle ipotesi di sospensione per gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza.

È il caso di evidenziare, infine, che gli importi delle somme aggiuntive correlate alla sospensione, non essendo né sanzioni amministrative, né ammende, non erano rientrate nell'aggiornamento quinquennale del D.Lvo n. 81/2008, previsto dall'art. 9, comma 2, del D.L. n. 76/2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 99/2013, in vigore dal 1° luglio 2013, secondo le precisazioni espresse dallo stesso Ministero del lavoro con la circolare n. 35 del 29 agosto 2013.

[*] L'avv. Pietro Perri è Ispettore del Lavoro, Responsabile dell'Unità Operativa di Vigilanza Ordinaria della Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza.

Ogni considerazione è frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza ai sensi della circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004.

L'evoluzione della normativa dei Tirocini

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



1. L'iter normativo della disciplina dei tirocini formativi e di orientamento

Con il termine *tirocinio* o *stage*, quest'ultima parola deriva dal francese e significa "pratica", si indica un'esperienza di conoscenza concreta svolta all'interno di un contesto lavorativo, privato o pubblico, di durata variabile per l'apprendimento e la formazione e finalizzata a favorire l'ingresso nel mondo del lavoro.

Il tirocinio o stage è un'utile strumento per conoscere dal vivo il sistema aziendale e delle professioni. Esso favorisce un'esperienza di lavoro che ha valore di credito formativo atto a favorire una presentazione del proprio saper fare a potenziali datori di lavoro.

Il tirocinio formativo e di orientamento si presenta come un rapporto triangolare tra ente promotore, azienda ospitante e tirocinante. Lo *stage* è stato introdotto nel panorama giuridico italiano dalla legge 24 giugno 1997, n. 196^[1], norma che ha dato attuazione al protocollo 24 settembre 1996 tra il governo e le parti sociali c.d. "accordo per il lavoro". Con la suddetta legge sono stati introdotti nel nostro ordinamento

giuridico nuovi istituti e delineate modalità rinnovate per l'esercizio di istituti già esistenti al fine di definire un nuovo ruolo strategico del progetto per i servizi del lavoro.

Il tirocinio formativo e di orientamento è un contratto diretto favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di studenti, disoccupati, inoccupati e soggetti portatori di handicap. Lo stesso è definito come una misura di politica attiva consistente in un orientamento al lavoro e formazione ed il contratto di tirocinio, pur non configurandosi come un rapporto di lavoro, è finalizzato all'arricchimento delle esperienze, al conseguimento di competenze professionali e all'inserimento e reinserimento lavorativo.

La predetta norma all'articolo 18 ha rivisitato un istituto lavoristico che si colloca tra la formazione ed il lavoro: si tratta del tirocinio *formativo e di orientamento*. Con tale istituto il legislatore si prefigge l'obiettivo di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro agevolando le scelte professionali mediante la conoscenza diretta della realtà lavorativa. Per favorire ciò, il legislatore ritiene che lo strumento del tirocinio formativo e di orientamento possa dare anche risposte positive alle precarie condizioni di lavoro degli italiani.

Il suddetto articolo 18 detta i principi ed i criteri generali, delegando poi l'intera regolamentazione del tirocinio ad un Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale da emanarsi di concerto con il Ministro della pubblica istruzione e il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. In linea generale, la norma che andrà a regolamentare i tirocini formativi e di orientamento, deve prevedere:

1. la possibilità di poter promuovere iniziative da parte di soggetti pubblici o a partecipazione pubblica e di soggetti privati non aventi scopo di lucro, in possesso di particolari requisiti come le agenzie regionali per l'impiego e gli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, le università, i provveditorati agli studi, le istituzioni scolastiche statali e le istituzioni scolastiche non statali che rilascino titoli di studio con valore legale, i centri pubblici di formazione e/o orientamento, ovvero a partecipazione pubblica o operanti in regime di convenzione;
2. l'attuazione delle iniziative nell'ambito di progetti di orientamento e di formazione, con precedenza per quelli definiti all'interno di programmi operativi quadro predisposti dalle regioni;



3. lo svolgimento dei tirocini sulla base di specifiche convenzioni intervenute tra i soggetti di cui al punto 1) ed i datori di lavoro pubblici e privati;
4. la previsione della durata dei rapporti, non costituenti rapporti di lavoro, in misura non superiore a dodici mesi, ovvero a ventiquattro mesi in caso di soggetti portatori di *handicap*;
5. l'obbligo da parte dei soggetti promotori di assicurare i tirocinanti mediante specifica convenzione con l'INAIL e per la responsabilità civile e di garantire la presenza di un tutore come responsabile didattico-organizzativo delle attività. Nel caso in cui i soggetti promotori siano le agenzie regionali per l'impiego e gli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il datore di lavoro ospitante può stipulare la predetta convenzione con l'INAIL direttamente e a proprio carico;
6. l'attribuzione del valore di crediti formativi alle attività svolte nel corso degli *stage* e delle iniziative di tirocinio pratico da utilizzare per l'avvio di un rapporto di lavoro;
7. la possibilità di ammissione al rimborso totale o parziale degli oneri finanziari connessi all'attuazione di progetti di tirocinio a favore dei giovani del Mezzogiorno presso imprese di regioni diverse da quelle operanti nella predetta area, ivi compresi, gli oneri relativi alla spesa sostenuta dall'impresa per il vitto e l'alloggio del tirocinante;
8. la soppressione, qualora necessario, delle norme vigenti;
9. la computabilità dei soggetti portatori di *handicap* impiegati nei tirocini ai fini della legge 2 aprile 1968, n. 482, e successive modificazioni, sempreché i tirocini siano oggetto di convenzione ai sensi degli articoli 5 e 17 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e siano finalizzati all'occupazione.



Il D.M. 25 marzo 1998, n. 142 del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale emanato di concerto con i predetti ministri ha disciplinato le modalità e l'utilizzo del tirocinio. L'articolo 1 del Decreto, a proposito delle finalità, ha messo in evidenza tre aspetti: il fine del tirocinio che è quello di *realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro*; i rapporti che i datori di lavoro privati e pubblici intrattengono con i soggetti da essi ospitati, *non costituiscono rapporti di lavoro*; il *numero massimo di tirocinanti* che le aziende possono ospitare^[2]. L'articolo 2 ha disciplinato le modalità di attivazione e l'individuazione dei *soggetti preposti alla promozione dei tirocini*^[3]. Quanto alle *assicurazioni sociali* la disciplina ha previsto che i soggetti promotori sono tenuti ad assicurare i tirocinanti contro gli infortuni su lavoro presso l'INAIL. Inoltre, si deve provvedere a stipulare presso una compagnia assicuratrice una polizza per la responsabilità civile verso terzi. La disciplina prevede che i soggetti promotori devono garantire la presenza di un *tutore come responsabile didattico-organizzativo* delle attività ed i soggetti che ospitano i tirocinanti devono indicare il *responsabile aziendale dell'inserimento dei tirocinanti* cui fare riferimento. Inoltre, il legislatore ha voluto che i tirocini siano svolti sulla base di apposite *convenzioni* stipulate tra i soggetti promotori ed imprese ospitante e alla convenzione stessa deve essere accluso un progetto formativo e di

orientamento^[4]. Quanto alla *convenzione* la normativa ha previsto che i soggetti promotori devono trasmettere copia della convenzione stessa e di ciascun progetto formativo e di orientamento alla regione, alla Direzione Territoriale del Lavoro e delle Politiche Sociali ed alle rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza, agli organismi locali delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. In ordine al *valore dei corsi* è stato previsto che le attività svolte nel corso dei tirocini di formazione e orientamento, gli stessi possono assumere valore di credito formativo e, qualora opportunamente attestato dalle strutture promotrici, possono essere riportate nel *curriculum* dello studente o del lavoratore ai fini dell'erogazione da parte delle strutture pubbliche dei servizi per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. La normativa ha stabilito che la *durata* dei tirocini formativi e di orientamento può andare da un minimo di 4 mesi ad un massimo di 24 mesi^[5].

La c.d. legge Biagi, il D.Lgs. 10/9/2003, n. 276, all'articolo 60 aveva previsto il tirocinio estivo di orientamento che poteva essere promosso durante le vacanze estive a favore di un adolescente o di un giovane, iscritto a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado, con fini orientativi e di addestramento pratico. La durata non poteva essere superiore a tre mesi e doveva svolgersi nel periodo tra la fine dell'anno accademico e scolastico e l'inizio di quello successivo. Il relativo compenso non poteva essere superiore all'importo massimo mensile di € 600,00.

Questa tipologia di tirocinio non ha avuto vita facile in quanto, a seguito di svariati ricorsi promossi da diverse regioni, la

Corte Costituzionale con la sentenza n. 50 del 13 gennaio 2005 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 60 del D.Lgs. n. 276/2003.

L'istituto del tirocinio formativo e di orientamento è stato successivamente fortemente riformato dall'articolo 11 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 che prevedeva i livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini.

Nuovamente sull'istituto è intervenuta la Corte Costituzionale e con sentenza dell'11 dicembre 2012, n. 287 ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 11 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, confermando la competenza normativa residuale delle Regioni in materia di tirocini formativi e di orientamento.

2. Tipologie dei tirocini

L'attuale disciplina prevede quattro tipologie di tirocini (curricolari, non curricolari, di inserimento/reinserimento al lavoro, in favore di particolari categorie). A prescindere delle differenze che distinguono ciascuna tipologia e che di seguito si evidenzia, il modello di tirocinio è comune a tutte. Si tratta di un rapporto che si svolge fra tre soggetti: ente promotore, azienda ospitante e tirocinante.

2.1. Tirocini curricolari

Sono quei tirocini compresi in un processo di apprendimento formale svolto all'interno di piani di studio delle università nell'ambito di lauree triennali e specialistiche, di dottorati di ricerca, di master e degli istituti scolastici, la cui finalità è quella di assegnare il processo di apprendimento e di formazione ^[6]. I tirocini devono essere promossi da *università* o *istituzioni universitarie* che rilasciano titoli accademici, da istituzioni scolastiche che rilasciano titoli di studio con valore legale o da *centri di formazione professionale* in convenzione con la regione o la provincia. I *soggetti ospitanti* sono tutte le aziende private o pubbliche. I *tirocinanti* sono gli studenti e gli allievi. La durata è stabilita dal soggetto promotore.



2.2. Tirocini non curricolari

Sono quei tirocini finalizzati a realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi e di favorire le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro. I *soggetti promotori* sono individuati dalla normativa regionale e, in assenza di normativa regionale, dall'art. 18 della legge n. 196/1997 e dal D.M. n. 142/1998, che sono: 1) i servizi per l'impiego; 2) le università e istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici; 3) i provveditorati agli studi; 4) le istituzioni scolastiche statali e non statali che rilasciano titoli di studio con valore legale, anche nell'ambito dei piani di studio previsti dal vigente ordinamento; 5) i centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o orientamento nonché i centri operanti in regime di convenzione con la regione o la provincia competente, ovvero accreditati ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 giugno 1997, n. 196; 6) le comunità terapeutiche, gli enti ausiliari e le cooperative sociali purché iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti; 7) i servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla regione; 8) le istituzioni formative private, non aventi scopo di lucro, diverse da quelle indicate in precedenza, sulla base di una specifica autorizzazione, fatta salva la possibilità di revoca, della regione; 9) i soggetti abilitati all'attività di intermediazione ex articolo 2 del D.Lgs. 10/9/2003, n. 276 ^[7]. I tirocinanti sono neolaureati e neodiplomati che hanno conseguito il titolo da non più di 12 mesi e devono risultare disoccupati, lavoratori in mobilità o inoccupati. I soggetti ospitanti sono tutte le aziende private o pubbliche. La durata non può superare i 6 mesi.

2.3. Tirocini di inserimento/reinserimento al lavoro

Sono quei tirocini rivolti a giovani per favorire l'inserimento o a meno giovani per sostenere il reinserimento nel mondo del lavoro. Le finalità sono quelle di fare acquisire formazione per agevolare le scelte professionali delle persone che sono alla ricerca di un impiego. I *soggetti promotori* sono individuati dalla normativa regionale e, in assenza della disciplina regionale, dall'art. 18 della legge n. 196/1997 e dal D.M. n. 142/1998, nonché dai soggetti abilitati all'attività di

intermediazione ex articolo 2 del D.Lgs. 10/9/2003, n. 276. I *soggetti ospitanti* sono tutte le aziende private o pubbliche. I tirocinanti sono i disoccupati, i lavoratori in mobilità e gli inoccupati. La *durata* del tirocinio è prevista dalla normativa regionale, in assenza, si applica il limite previsto dal D.M. n. 142/1998 che stabilisce il termine massimo di 6 mesi.

2.4. Tirocini in favore di particolari categorie

Sono quei tirocini rivolti a categorie protette, persone svantaggiate ed in genere a soggetti deboli, quali: disabili; invalidi fisici, psichici e sensoriali; soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, condannati ammessi a misure alternative; immigrati; richiedenti asilo; disoccupati di lunga durata. I *soggetti promotori* sono individuati dalla normativa regionale e, in assenza della disciplina regionale, dall'art. 18 della legge n. 196/1997 e dal D.M. n. 142/1998, nonché dai soggetti abilitati all'attività di intermediazione ex articolo 2 del D.Lgs. 10/9/2003, n. 276. I *soggetti ospitanti* sono tutte le aziende private o pubbliche. I *tirocinanti* sono i disoccupati, i lavoratori in mobilità e gli inoccupati. La *durata* del tirocinio è prevista dalla normativa regionale, in assenza, si applica il limite previsto dal D.M. n. 142/1998 che prevede 24 mesi per i portatori di handicap e 12 mesi per gli altri soggetti svantaggiati.

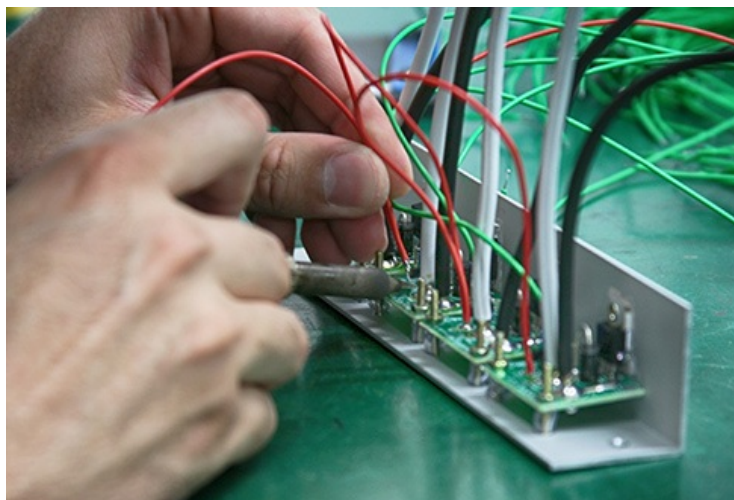
3. Le novità apportate dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 e dalla legge 9 agosto 2013, n. 99

La riforma Fornero, legge 28 giugno 2012, n. 92, intervenendo sull'istituto, ha previsto all'articolo 34 la stipula, in sede di Conferenza Stato-Regioni, di un accordo per la definizione di linee-guida condivise per uniformare la materia del tirocinio formativo e di orientamento su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo del legislatore è di revisionare la disciplina dei tirocini formativi, contrastare l'uso distorto e illegittimo, individuando modalità con cui il tirocinante presta la propria attività. Altro passo in avanti è rappresentato dal riconoscimento di un congruo compenso, seppure in forma forfettaria, in relazione alla prestazione lavorativa svolta e comunque di importo non inferiore a € 300,00 mensili. Il legislatore ha preteso che le linee guida, in ogni caso, devono ispirarsi ai seguenti criteri:

- *revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo;*
- *previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività;*
- *individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza;*
- *riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfettaria, in relazione alla prestazione svolta.*

Le suddette linee guida sono state adottate dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni e Province Autonome del 24 gennaio 2013.

Nelle *linee guida* sono stati stabiliti gli standard minimi previsti a cui le Regioni e le Province autonome si dovranno uniformare nell'adeguamento della propria normativa. In particolare i predetti standard devono riguardare: *la revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo; la previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività; la individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza; il riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfettaria, in relazione alla prestazione svolta: l'indennità minima stabilita per le attività svolte dal tirocinante dovrà essere non inferiore a 300 euro lordi mensili che le Regioni possono elevare nella messa a punto delle norme regionali.*



Le predette *linee-guida* non si applicano:

- ai tirocini curriculari promossi dalle università o dalle scuole, o comunque non soggetti alle comunicazioni obbligatorie in quanto svolti all'interno di un percorso formale di istruzione o formazione;
- ai tirocini finalizzati allo svolgimento della pratica professionale ed all'accesso alle professioni ordinistiche;
- ai tirocini transnazionali realizzati nell'ambito di specifici programmi europei;
- ai tirocini per soggetti extracomunitari promossi all'interno delle quote di ingresso;
- ai tirocini estivi.

Il suddetto accordo Stato-Regioni prevede, altresì, che le Regioni e le Province autonome sono tenute ad adeguare la propria normativa agli standard minimi entro il termine di sei mesi dall'accordo stesso e quindi entro il 24 luglio 2013.

Le linee guida prevedono in favore del tirocinante un compenso mensile, stabilito dalla legislazione regionale, che non può essere inferiore ad € 300,00. Il compenso non ha natura retributiva, bensì di rimborso spese forfettario, pertanto, non è richiesto alcun documento giustificativo. Il predetto compenso è soggetto a registrazione sul LUL ed ai fini fiscali è tassato come reddito assimilato al lavoro dipendente.

Il D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, all'articolo 2, comma 5 ter, per facilitare gli adempimenti dei soggetti promotori, stabilisce per i tirocini formativi e di orientamento che i datori di lavoro privati e pubblici con sedi in più regioni possono fare riferimento alla sola normativa della regione dove è ubicata la sede legale. Inoltre, le comunicazioni obbligatorie possono essere accentrate presso il servizio informatico il cui ambito territoriale è situata la sede legale dell'azienda.

La normativa, in particolare la legge 24 giugno 1997, n. 196, ha stabilito che il tirocinio o lo stage posto in essere nel rispetto delle norme non è considerato un rapporto di lavoro di tipo subordinato e, quindi, al tirocinante non è applicabile alcun contratto collettivo. Pertanto, ne discende che il tirocinante non gode di nessuna tutela né previdenziale (malattia, maternità, ecc.) né retributiva (salario minimo). Le parti possono, inoltre, interrompere il rapporto di tirocinio senza alcun preavviso o onere alcuno. Ciò comporta che al tirocinante non si applica la tutela obbligatoria.

Il periodo di tirocinio o stage non è utile neanche ai fini dei contributi previdenziali figurativi. L'impresa ospitante è tenuta ad attivare presso l'INAIL l'assicurazione infortunistica (voce di tariffa 0611) nonché alla stipula di una assicurazione privata per la copertura di rischi diversi. Inoltre, l'azienda ospitante è tenuta ad osservare tutte le norme antinfortunistiche e di igiene sul lavoro.



Il contratto di *tirocinio* o *stage* descrive in modo specifico gli obiettivi formativi che il periodo di *tirocinio* o *stage* si prefigge, la durata del rapporto, il nome del *tutor* interno all'azienda che seguirà il tirocinante, la modalità con cui il tirocinante sarà accompagnato dall'azienda - cioè i compiti che l'azienda affiderà al tirocinante ed il modo con cui il tirocinante sarà seguito nella loro espletazione - gli orari giornalieri in cui lo stagista sarà a disposizione dell'azienda, il rimborso mensile previsto e le agevolazioni a cui lo stagista avrà diritto.

Il legislatore, seppure in via sperimentale, per consentire lo svolgimento di tirocini all'interno delle amministrazioni pubbliche ha previsto al comma 6 dell'articolo 2 del D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito in legge 9

agosto 2013, n. 99, l'istituzione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali un fondo di 2 milioni l'anno per il periodo 2013-2015. Inoltre, sempre l'articolo 2 - commi 10, 11 e 12 - prevede altri incentivi volti a promuovere tirocini curriculari per gli anni 2013 e 2014 da destinare alle attività degli studenti iscritti ai corsi di laurea nell'anno accademico 2013/2014.

Il tirocinio previsto per l'accesso alle libere professioni è stato disciplinato dal DPR 7 agosto 2012, n. 137 ^[8]. La suddetta normativa ha previsto che il tirocinio ha una durata massima di 18 mesi e per sei mesi può essere svolto durante il corso di studio per la laurea, sulla base di convenzioni tra i Consigli nazionali degli Ordini ed il Ministero dell'Università. Anche se il tirocinio non è riconducibile ad un rapporto di lavoro subordinato, l'articolo 9, comma 4 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 2012, n. 27 ha stabilito che al tirocinante è riconosciuto un rimborso spese forfettariamente concordato dopo i primi sei mesi di tirocinio.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con il decreto direttoriale 17 settembre 2013, prot. n. 345 ha aggiornato il vademecum "Modelli e Regole" per le comunicazioni obbligatorie telematiche, le cui modifiche sono entrate in vigore il 10 gennaio 2014. I soggetti che instaurano rapporti di tirocinio di tipo extracurriculare sono tenuti ad effettuare la comunicazione obbligatoria sul modello UNILAV, mentre rimangono esclusi dalla comunicazione i tirocini curriculari, i tirocini previsti per l'accesso alle professioni ordinistiche, i tirocini transnazionali, i tirocini per soggetti extracomunitari promossi all'interno delle quote di ingresso, i tirocini estivi ed i periodi di pratica professionale.

La novità apportata dal predetto decreto è costituita dal "Quadro Tirocini". In particolare sono stati inseriti i campi "Tipologia soggetto promotore" dove va riportata la tipologia del soggetto promotore, "CF soggetto promotore", ovviamente, va indicato il codice fiscale del soggetto promotore, "Denominazione" va inserita la denominazione del soggetto promotore, "Categoria del tirocinante" dove va inserito il relativo codice da selezionare dalla specifica tabella e "Tipologia tirocinio" dove va riportato il relativo codice che si ricava dall'apposita tabella.

La disposizione ha previsto altresì che nel campo “Contratto collettivo applicato” deve essere indicato il codice “ND”. Inoltre, la norma ha previsto che nel modello UNILAV, al quadro “Retribuzione/Compenso”, va indicato il *compenso totale* previsto per il tirocinio e qualora dovesse risultare impossibile calcolare lo stesso, va indicato il valore “zero”. Lo stesso valore “zero” va indicato nel caso di tirocinio con soggetti che percepiscono assegni di sostegno al reddito.

4. Controlli ispettivi e sistema sanzionatorio

Il personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è tenuto in primo luogo a verificare la tipologia di tirocinio, se di formazione e orientamento ovvero se di reinserimento/inserimento ^[9]. In secondo luogo il personale ispettivo è tenuto a valutare la legittimità del tirocinio anche alla luce della normativa regionale vigente. Inoltre, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la circolare 12/9/2011, n. 24 ha stabilito che qualora un tirocinio formativo mascheri di fatto un rapporto di lavoro subordinato, anche se la legge non lo prevede espressamente, il personale ispettivo deve procedere alla riqualficazione del rapporto in un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato con la conseguenza per il datore di lavoro (soggetto ospitante) dell'applicazione delle relative sanzioni amministrative e del recupero dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi.

Gli ispettori del lavoro, inoltre, procederanno ad adottare la diffida accertativa di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 124/2004 per consentire al lavoratore di recuperare in ogni caso il credito retributivo maturato a fronte dell'utilizzo abusivo o fraudolento del tirocinio.

Infine, la Riforma Fornero all'articolo 35 ha previsto una sanzione amministrativa pecuniaria che va da € 1.000,00 a € 6.000,00, che ridotta ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 689/1981 è pari ad € 2.000,00, da applicare al trasgressore - azienda ospitante - che non corrisponde al tirocinante l'indennità prevista per la prestazione svolta.

Nel silenzio della legge n. 92/2012, a parere di chi scrive, si deve ritenere perfettamente e pienamente applicabile la procedura di diffida precettiva di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004, come sostituito dall'art. 33 della legge n. 183/2010, per cui qualora il datore di lavoro regolarizzi la propria posizione, anche in ottemperanza all'ordine impartito all'esito dell'accertamento ispettivo con verbale di accertamento e notificazione, lo stesso sarà ammesso al pagamento della sanzione ridotta, nella misura pari a 1.000 euro (minimo edittale).

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ^[10] recentemente ha chiarito che può considerarsi “*meramente formale*” e quindi non sanzionabile anche la mancata indicazione nel modello UNILAV della “*retribuzione/compenso*”.

Si evidenzia, inoltre, che il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e l'Ordine dei Consulenti del Lavoro, al fine di diffondere la cultura della legalità e semplificare gli adempimenti a carico dei datori di lavoro, in data 15 gennaio 2014 hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per l'asseverazione della regolarità delle imprese in materia di contribuzione e di retribuzione ^[11].



5. La proposta di legge della Regione Calabria

L'accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013 ha previsto che le Regioni e le Province autonome dovevano provvedere, entro il termine di sei mesi, ad adeguare la propria normativa agli standard minimi previsti dall'accordo stesso e, quindi, entro il 24 luglio 2013.

La Regione Calabria con atto della giunta regionale del 29 luglio 2013, n. 268 ha deliberato di recepire, nel rispetto dei livelli essenziali fissati dalla legislazione nazionale, la proposta in materia di tirocini formativi e di orientamento, di tirocini di inserimento/reinserimento e di tirocini estivi,

secondo quanto previsto dalle Linee Guida Regionali nonché di approvare le predette Linee Guida secondo quanto previsto dall'Accordo Stato/Regioni del 24 gennaio 2013 ^[12].

Per quanto riguarda l'indennità di partecipazione, la predetta deliberazione della giunta regionale ha stabilito che al tirocinante è riconosciuta un'indennità minima per la partecipazione al tirocinio pari a € 400,00 mensili e l'indennità stessa compete a fronte di una partecipazione minima al percorso del 70% su base mensile.

Presso la segreteria dell'Assemblea del Consiglio regionale il 12 febbraio 2013 è stata presentata la proposta di legge n. 430/9[^], assegnata alla III Commissione per l'esame di merito ed alla II Commissione per il parere.

La proposta di legge si prefigge la regolamentazione e la promozione dei tirocini di buona qualità, secondo le linee previste dal documento «**un quadro di qualità per i tirocini**», presentato dalla Commissione UE il 18 aprile 2012, e secondo lo «**schema di accordo riguardante linee guida per la materia dei tirocini**» elaborato dalla Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome.

In linea generale, i 12 articoli che compongono la proposta di legge, non si discostano dal contenuto delle linee guida concordati nella Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome del 24 gennaio 2013.

6. Conclusioni

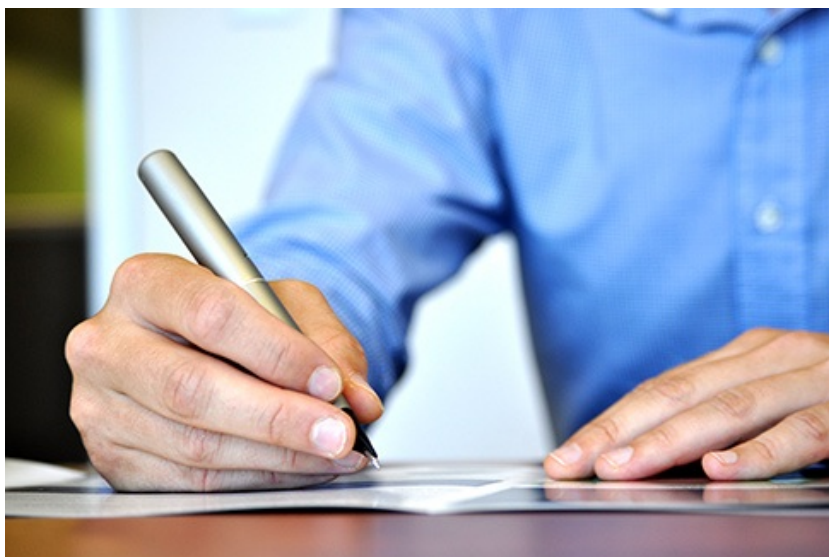
L'Unione Europea benché finora non si sia occupata di dare una regolamentazione specifica ai tirocini formativi, negli ultimi anni, al fine di favorire la comprensione, la comparazione e la semplificazione delle norme relative ai sistemi di transizione scuola-lavoro, nonché per l'armonizzazione degli standard qualitativi internazionali e sostenere la mobilità, la massima trasparenza e fruibilità delle informazioni, la migliore opportunità di controllo e di confronto degli standard a livello europeo, si sta muovendo per definire le linee guida comuni validi in tutta l'Europa,

La comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 5/12/2012 dal titolo "verso un quadro di qualità per i tirocini" va nella direzione di sintetizzare l'analisi della seconda fase di consultazione delle parti sociali europee su un'eventuale iniziativa dell'Unione europea riguardante un quadro di qualità per i tirocini. La commissione si prefigge che i tirocini extracurricolari, intesi come periodo limitato di sperimentazione lavorativa presso imprese, enti o organismi senza scopo di lucro effettuata da studenti o giovani che hanno di recente terminato gli studi al fine di acquisire una eccellente esperienza pratica nel campo lavorativo prima di iniziare una attività professionale, possono assumere un ruolo fondamentale. Inoltre, la commissione intravede nei tirocini la possibilità che gli stessi possano costituire un potenziale trampolino di lancio per le carriere professionali più produttive, aiutare a favorire la creazione di posti di lavoro durevoli, ridurre la disoccupazione giovanile e di contribuire all'aumento del tasso di occupazione.

La proposta di raccomandazione del consiglio UE del 4/12/2013 relativa a un quadro di qualità per i tirocini mette in tutta evidenza come *"negli ultimi due decenni i tirocini sono diventati, per i giovani, un'importante porta di ingresso nel mercato del lavoro. Promuovere l'occupabilità e la produttività dei giovani è fondamentale per il loro accesso nel mercato del lavoro. Per quanto i tirocini rappresentino sempre più una caratteristica standard dei nostri mercati del lavoro, la loro diffusione è stata tuttavia accompagnata da crescenti preoccupazioni in merito ai contenuti dell'apprendimento e alle condizioni di lavoro. Per facilitare realmente l'accesso all'occupazione, i tirocini devono offrire contenuti di apprendimento di qualità e condizioni di lavoro adeguate e non dovrebbero costituire un'alternativa economica a posti di lavoro regolari"*.

Un gruppo di ricercatori dell'ADAPT - Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro ^[13] ha svolto uno studio sulla mappatura regionale al 14 ottobre 2013 ed ha sviluppato una fotografia molto chiara, ma non certamente incoraggiante sulla situazione delle regioni che, ancora a distanza di circa sei mesi dal termine per l'adempimento, non si sono dati una nuova legislazione in materia di tirocini formativi e di orientamento.

Secondo quanto è emerso dallo studio dei dati ADAPT solo 12 sono le regioni che hanno recepito le *linee guida* in **modo completo** e, precisamente, l'Abruzzo, la Toscana, la Calabria, la Campania, l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio, la Lombardia, le Marche, il Piemonte, la Sicilia e il Veneto. Le Regioni e le province che hanno recepito le *linee*



guida in **modo incompleto** sono la Basilicata, la provincia di Bolzano, la Liguria, il Molise, la Puglia, l'Umbria e la provincia di Trento e 2 sono le Regioni che **non hanno recepito** le *linee guida* e non sono dotate di una normativa precedente: la Sardegna e la Valle d'Aosta.

Fino ad oggi, dopo quasi un anno dalla stipula dell'accordo Stato/regioni del 24 gennaio 2013 e dopo sei mesi dalla scadenza del termine per l'approvazione di una nuova normativa in materia di tirocini formativi e di orientamento, non possiamo certamente dire che è stato pienamente raggiunto l'obiettivo che si era prefisso la legge "Fornero". Quel quadro omogeneo ed uniforme sull'intero territorio nazionale, di regole poste a garanzia della qualità di uno strumento assai diffuso nel primo accesso al lavoro, non è stato ancora completato.

Se lo Stato si fosse dotato di strumenti normativi atti a premiare le regioni virtuose e punire le regioni inadempienti, certamente avremmo ottenuto, forse ancora prima della scadenza del termine, l'effetto sperato.

In assenza di una siffatta normativa, quanto altro tempo ci vorrà perché l'Italia possa raggiungere quell'uniformità tanto attesa dai cittadini?

Infine, secondo il principio del potere sostitutivo, si evidenzia che nei confronti delle regioni inadempienti al recepimento delle linee guida, la materia dei tirocini formativi e di orientamento rimane regolata dalle rispettive normative regionali ed in via residuale dall'articolo 18 della legge n. 196/1997. ■

Note:

^[1] La legge 24/6/1997, n. 196 "c.d. pacchetto Treu" dal titolo "*Norme in materia di promozione dell'occupazione*" è intervenuta profondamente a innovare la normativa lavoristica al fine di poter dare nuove risposte alle notevoli richieste che provenivano sia dai disoccupati che dalle imprese. Gli imprenditori rappresentavano nuove esigenze e richiedevano più flessibilità sia in entrata che in uscita.

^[2] Il comma 3 dell'articolo 1 del D.M. 25 marzo 1998, n. 142 ha previsto che i datori di lavoro possono ospitare tirocinanti in relazione all'attività dell'azienda, nei seguenti limiti:

- a) aziende con non più di cinque dipendenti a tempo indeterminato, un tirocinante;
- b) con un numero di dipendenti a tempo indeterminato compreso tra sei e diciannove, non più di due tirocinanti contemporaneamente;
- c) con più di venti dipendenti a tempo indeterminato, tirocinanti in misura non superiore al dieci per cento dei suddetti dipendenti contemporaneamente.

^[3] L'articolo 2 del D.M. 25 marzo 1998, n. 142 prevede al primo comma che i tirocini formativi e di orientamento sono promossi, anche su proposta degli enti bilaterali e delle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, da parte dei seguenti soggetti, anche tra loro associati:

- a) agenzie per l'impiego istituite ai sensi degli articoli 24 e 29 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, sezioni circoscrizionali per l'impiego di cui all'articolo 1 della medesima legge, ovvero strutture, aventi analoghi compiti e funzioni, individuate dalle leggi regionali;
- b) università e istituti di istruzione universitaria statali e non statali abilitati al rilascio di titoli accademici;
- c) provveditorati agli studi;
- d) istituzioni scolastiche statali e non statali che rilascino titoli di studio con valore legale, anche nell'ambito dei piani di studio previsti dal vigente ordinamento;
- e) centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o orientamento nonché centri operanti in regime di convenzione con la regione o la provincia competente, ovvero accreditati ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 giugno 1997, n. 196;
- f) comunità terapeutiche, enti ausiliari e cooperative sociali purché iscritti negli specifici albi regionali, ove esistenti;
- g) servizi di inserimento lavorativo per disabili gestiti da enti pubblici delegati dalla regione.

2. I tirocini possono essere promossi anche da istituzioni formative private, non aventi scopo di lucro, diverse da quelle indicate in precedenza, sulla base di una specifica autorizzazione, fatta salva la possibilità di revoca, della regione.

^[4] Il comma 2 dell'articolo 4 del D.M. 25 marzo 1998, n. 142 ha previsto che il progetto formativo e di orientamento deve obbligatoriamente contenere:

- a) obiettivi e modalità di svolgimento del tirocinio assicurando, per gli studenti, il raccordo con i percorsi formativi svolti presso le strutture di provenienza;



- b) i nominativi del tutore incaricato dal soggetto promotore e del responsabile aziendale;
- c) gli estremi identificativi delle assicurazioni di cui all'articolo 3;
- d) la durata ed il periodo di svolgimento del tirocinio;
- e) il settore aziendale di inserimento.

^[5] Il comma 1 dell'articolo 7 del D.M. 25 marzo 1998, n. 142 ha stabilito che i tirocini formativi e di orientamento hanno la durata massima di:

- a) **non superiore a quattro mesi** nel caso in cui i soggetti beneficiari siano studenti che frequentano la scuola secondaria;
- b) **non superiore a sei mesi** nel caso in cui i soggetti beneficiari siano lavoratori inoccupati o disoccupati ivi compresi quelli iscritti alle liste di mobilità;
- c) **non superiore a sei mesi** nel caso in cui i soggetti beneficiari siano allievi degli istituti professionali di Stato, di corsi di formazione professionale, studenti frequentanti attività formative post-diploma o post laurea, anche nei diciotto mesi successivi al completamento della formazione;
- d) **non superiore a dodici mesi** per gli studenti universitari, compresi coloro che frequentano corsi di diploma universitario, dottorati di ricerca e scuole o corsi di perfezionamento e specializzazione nonché di scuole o corsi di perfezionamento e specializzazione post-secondari anche non universitari, anche nei diciotto mesi successivi al termine degli studi;
- e) **non superiore a dodici mesi** nel caso in cui i soggetti beneficiari siano persone svantaggiate ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, con l'esclusione dei soggetti individuati al successivo punto f);
- f) **non superiore a ventiquattro mesi** nel caso di soggetti portatori di handicap.

^[6] Circolare 12/9/2011, n. 24 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per l'Attività Ispettiva.

^[7] Interpello 21/9/2011, n. 36 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per l'Attività Ispettiva.

^[8] L'articolo 6 del DPR 7 agosto 2012, n.137 ha disciplinato il tirocinio per l'accesso alla professione. In particolare, il comma 6 della norma prevede:

1. Il tirocinio professionale è obbligatorio ove previsto dai singoli ordinamenti professionali e ha una durata massima di diciotto mesi. Resta ferma l'esclusione delle professioni sanitarie prevista dall'articolo 9, comma 6, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Il tirocinio consiste nell'addestramento, a contenuto teorico e pratico, del praticante ed è finalizzato a conseguire le capacità necessarie per l'esercizio e la gestione organizzativa della professione.

^[9] Cfr. Circolare n.24 del 12/9/2011 MLPS.

^[10] Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con nota del 10 gennaio 2014, prot. n.489, in risposta al Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, ha chiarito che possono considerarsi meramente formali e quindi non sanzionabili *"tutte le violazioni che si concretino in una comunicazione di assunzione errata o incompleta, tale da non incidere sull'essenziale funzione di controllo e monitoraggio che caratterizza il collocamento"*.

^[11] Il protocollo prevede che l'asseverazione di conformità dei rapporti di lavoro, denominata ASSE.CO., sarà rilasciata dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro o dalla propria Fondazione Studi e permetterà di **certificare la regolarità riguardo al lavoro minorile, all'orario di lavoro, ai contratti collettivi, agli obblighi contributivi e pagamento della retribuzione**, relativamente al rapporto di lavoro subordinato e parasubordinato instaurati dai datori di lavoro.

^[12] La deliberazione della Giunta Regionale Calabria del 29 luglio 2013 n. 268 è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria del 16/9/2013.

^[13] Rivista telematica ADAPT, LABOUR STUDIES, e-Book series n. 16/2013 – Stage: più regole, meno certezze, di Francesca Fazio e Michele Tiraboschi.



^[*] Il dott. Giuseppe Cantisano è Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del libero pensiero degli autori e non impegnano, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.

^[**] Il dott. Luigi Oppedisano è Funzionario ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del libero pensiero degli autori e non impegnano, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.

Lavoro stagionale per cittadini extracomunitari: novità e semplificazioni

di Maria Rosaria Pisapia [*]



Per quanto riguarda le novità in materia di flussi stagionali, interessanti modifiche sono state introdotte dal D.L. 9 febbraio 2012 n. 5. Infatti l'art. 17 del citato D.L. nell'ottica di una semplificazione in materia di assunzioni di lavoratori extra UE, ha inserito il comma 2-bis all'art. 24 T.U. Immigrazione, disciplinando una procedura di silenzio assenso da parte dello Sportello Unico.

Come è noto l'art. 24 TUI 286/98 disciplina i flussi d'ingresso dei cittadini extracomunitari che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri vengono ammessi in Italia per svolgere lavoro stagionale nel settore agricolo e turistico alberghiero, di norma con cadenza annuale.

L'iter ordinario **per il rilascio di nulla osta stagionali** al datore di lavoro richiedente prevede che quest'ultimo inoltri telematicamente una richiesta nominativa di nulla osta al lavoro, indicando tutta una serie di dati relativi al reddito, condizioni contrattuali, sistemazione alloggiativa ecc.

Lo Sportello Unico, rilascia nel termine di 20 giorni il nulla osta, previo parere positivo della Questura e della Direzione Territoriale del lavoro.

È da premettere che i tempi di rilascio del nulla osta stagionale non sono quasi mai rispettati, soprattutto nelle province dove vi è un alto numero di richieste (anche diverse migliaia) e soprattutto dove la collocazione ambientale richiede allo Sportello Unico ampi

approfondimenti di natura istruttoria onde evitare un utilizzo distorto e illegale delle procedure dei flussi.

Il comma 2-bis dell'art. 24 T.U. Immigrazione ha previsto un'ipotesi molto appetibile anche se poco conosciuta, che permette di velocizzare la procedura. A tal proposito la Circ. congiunta Min. dell'Interno e Min. del Lavoro n. 1960 del 20/03/2012 prevede infatti che decorsi 20 giorni dall'inoltro della richiesta senza che lo Sportello comunichi al datore il proprio diniego, la richiesta si intende accolta alle seguenti condizioni:

- la richiesta riguardi un lavoratore già autorizzato l'anno precedente a prestare lavoro stagionale presso lo stesso datore richiedente;
- il lavoratore stagionale nell'anno precedente sia stato regolarmente assunto dal datore di lavoro e alla scadenza del permesso di soggiorno sia rientrato in patria.

Pertanto ove ricorrano le suddette condizioni, si potranno inserire nella domanda i dati relativi all'anno precedente della comunicazione obbligatoria e del permesso di soggiorno del lavoratore.

In questo caso vengono praticamente bypassati i pareri della Questura e della DTL, allo scadere dei 20 giorni il nulla osta viene comunicato telematicamente al MAE (Ministero degli Affari Esteri) e lo straniero può recarsi all'Ambasciata per ottenere il visto d'ingresso in Italia.

Non è previsto il rilascio di alcun nulla osta e in tal caso il contratto di soggiorno verrà sottoscritto contestualmente dal datore di lavoro e dal lavoratore al momento della presentazione allo Sportello Unico per la richiesta del permesso di soggiorno.

Tutta la procedura si risolve in tempi notevolmente ridotti rispetto a quelli normali che solitamente si protraggono per diversi mesi.

Altro strumento procedurale in materia di flussi, già esistente, a cui si è voluto dare nuovo impulso con la predetta riforma normativa è il **nulla osta pluriennale**.

Ai sensi dell'art. 5 comma 3-ter e dell'art. 38-bis del DPR 394 del 1999, al cittadino straniero che sia venuto in Italia almeno due anni consecutivi per lavoro stagionale può essere rilasciato un permesso pluriennale, fino a tre annualità successive. In tal caso il datore di lavoro può ogni anno, senza dover aspettare i nuovi flussi, inviare allo Sportello Unico e al lavoratore una proposta di contratto di lavoro, in modo che a quest'ultimo venga rilasciato dall'ambasciata il visto d'ingresso per lavoro stagionale.

Per incentivare l'uso di tale procedura poco conosciuta o comunque poco utilizzata, il legislatore col suddetto art. 17 del D.L. n. 5 del 2012 ha previsto la possibilità che per le annualità successive alla prima, la richiesta di assunzione può essere fatta anche da un datore di lavoro diverso dal primo che ha ottenuto il nulla osta triennale.

Inoltre anche per il N.O. pluriennale è prevista la procedura veloce del silenzio assenso.

Un'ultima recentissima novità interpretativa riguardante l'art. 24 co. 4 del T.U. proviene dalla giurisprudenza del T.A.R. e del Consiglio di Stato. Il citato comma 4 dell'art. 24 recita: *"Il lavoratore stagionale, ove abbia rispettato le condizioni indicate nel permesso di soggiorno e sia rientrato nello stato di provenienza alla scadenza del medesimo, ha diritto di precedenza per il rientro in Italia nell'anno successivo per ragioni di lavoro stagionale.....Può, inoltre, convertire il permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, qualora se ne verifichino le condizioni."*



È da precisare che il permesso di soggiorno per lavoro stagionale non è rinnovabile, quindi una volta scaduto, il titolare del suddetto deve rientrare in patria. E' prevista però la conversione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato.

Fino a poco tempo fa vi era unitaria interpretazione da parte della P.A. del summenzionato comma 4 dell'art. 24, nel ritenere come condizioni imprescindibili per ottenere la conversione del permesso di soggiorno da stagionale a non stagionale, due elementi essenziali:

1. due ingressi del lavoratore stagionale per due annualità successive;
2. l'esistenza di un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato.



Tuttavia la giurisprudenza del Tar e quella del Consiglio di Stato hanno dato negli ultimi anni un'interpretazione molto più ampia, ritenendo necessario il requisito dei due ingressi solo per il diritto di precedenza disciplinato dalla prima parte del comma 4 art. 24, mentre per la conversione del permesso di soggiorno sarebbe sufficiente un solo ingresso seguito dalla effettiva assunzione del lavoratore accertata tramite il sistema delle Comunicazioni Obbligatorie Unilav.

Dopo numerose pronunce in tal senso e un parere conforme dell'Avvocatura dello Stato è stata emanata la Circolare congiunta Min. Interno e Min. Lavoro n. 6732 del 05/11/2013 che fa sua l'interpretazione giurisprudenziale alleggerendo di molto la procedura di conversione e favorendo la permanenza dei lavoratori stagionali in Italia.

La suddetta interpretazione sembra non tener conto della esplicita previsione normativa dell'art. 38 comma 7 del DPR 334/ 1999 Regolamento di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, che testualmente recita *"I lavoratori stranieri che hanno fatto rientro nello Stato di provenienza alla scadenza del permesso di soggiorno rilasciato l'anno precedente per lavoro stagionale, i quali sono autorizzati a tornare in Italia per un ulteriore periodo di lavoro stagionale, ed ai quali sia offerto un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, nei limiti delle quote di cui all'articolo 29, possono richiedere alla questura il rilascio del permesso di soggiorno, osservate le disposizioni dell'articolo 9 del presente regolamento. Il permesso di soggiorno è rilasciato entro 20 giorni dalla presentazione della domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni previste dal testo unico e dal presente articolo."*

In ogni caso la nuova lettura dell'art. 24 comma 4 è sicuramente molto vantaggiosa per i cittadini stranieri provenienti dall'estero che cercano un inserimento lavorativo in Italia, in quanto il decreto flussi stagionali è rimasto praticamente l'unico strumento di massa per l'ingresso dei lavoratori stranieri non residenti e la possibilità di ottenere dopo un solo ingresso la conversione del permesso di soggiorno per lavoro subordinato consente loro una stabilizzazione regolare sul territorio, prima molto più difficile. ■

[*] Maria Rosaria Pisapia è Responsabile Unità Operativa Immigrazione della Direzione Territoriale del Lavoro di Salerno. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'amministrazione di appartenenza ai sensi della circolare del Ministero del Lavoro del 18 marzo 2004.



1. Introduzione e profili generali

L'istituto della conciliazione monocratica è stato introdotto dall'articolo 11 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, che ha dato attuazione all'articolo 8, 2° comma, lett. b), della Legge Delega n. 30/2003 (cd. Legge Biagi), la quale prevedeva "la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro".

Tramite l'emanazione dei decreti attuativi il governo, su proposta del M.L.P.S., intese istituire un sistema di tutela del lavoro attraverso interventi finalizzati anche "alla prevenzione delle controversie individuali in sede conciliativa, ispirato a criteri di equità ed efficienza".

Appaiono istituti altamente innovativi in tal senso sia la conciliazione monocratica che la diffida accertativa, rispettivamente previsti dagli artt. 11 e 12 del D.Lgs. n. 124/2004 istituti che, se incrementati e ben usati, possono contribuire non poco alla deflazione del contenzioso giudiziario in materia di lavoro.

Con riguardo più specifico alla conciliazione monocratica caratteristica peculiare è, appunto, la sua "monocraticità": essa infatti non si svolge davanti ad una commissione a composizione collegiale, come avviene

per quella prevista dall'art. 410 c.p.c., ma davanti ad un singolo funzionario della Direzione Territoriale del Lavoro competente per territorio (la competenza è desumibile dal luogo in cui il rapporto di lavoro si è svolto), scelto dal dirigente "tra i funzionari con adeguata e specifica professionalità maturata in tale ambito o tra i funzionari in possesso di qualifica ispettiva"^[1]. A tale proposito alla scrivente risulta importante sottolineare che la scelta della figura del conciliatore è di fondamentale importanza in quanto tale figura dovrebbe riassumere in sé non solo una preparazione tecnica almeno soddisfacente ma anche delle caratteristiche personali che risultano fondamentali per il buon esito dell'attività: autorevolezza, professionalità, capacità mediatricia, capacità nell'individuazione del punto di accordo tenendo conto non solo dell'interesse delle parti ma anche di terzi potenzialmente interessati, quali gli istituti previdenziali. Ciò in quanto il compito assegnato è particolarmente delicato considerando, altresì, che è anche quello di consigliare il lavoratore, anello debole della catena spesso senza assistenza, circa la soluzione migliore da perseguire. Si può dire, pertanto, che buona parte della credibilità dell'ufficio discende proprio dal buon esito di tale incarico. Di fatto all'inizio la funzione del conciliatore, e specialmente la caratteristica della sua monocraticità, fu oggetto di critiche anche accese, che pervennero sia da parte della dottrina che anche dal mondo sindacale.

Si riteneva il lavoratore "poco assistito" rispetto all'assistenza che questi avrebbe potuto avere dinanzi ad una commissione di conciliazione o in sede sindacale. In effetti il conciliatore agisce da vero e proprio mediatore, terzo ed imparziale, che assiste le parti nel raggiungimento dell'accordo, anche per prevenire liti presenti e future e per garantire la legittimità della transazione, atto che rimane sottoposto alla volontà delle parti medesime. A sancire la veridicità di tale assunto intervenne sul punto la Cassazione^[2] ritenne "sufficiente l'intervento del solo funzionario per sottrarre il lavoratore dalla condizione di soggezione rispetto al datore di lavoro".

Ma quando è possibile attuare la conciliazione monocratica? Il succitato art. 11 ci riporta alle ipotesi di richieste di intervento ispettivo dalle quali emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia. In tali casi la DTL territorialmente competente "può" avviare il tentativo di conciliazione monocratica sulle questioni segnalate. E' da notare, quindi, che trattasi dell'esercizio di un potere da parte dell'amministrazione che presuppone una attenta valutazione della richiesta di intervento. Infatti, qualora da tale analisi dovessero emergere gravi irregolarità a rilevanza penale o fenomeni elusivi interessanti una pluralità di lavoratori o il ricorso a tale istituto non dovesse apparire consigliabile anche per motivi di opportunità (si pensi ai datori di lavoro contravventori abituali) oppure la richiesta riguardasse solo profili di natura esclusivamente contributiva, previdenziale e assicurativa, non si darà corso alla conciliazione monocratica ma la richiesta sarà messa a visita ispettiva^[3]. Vale la pena sottolineare che la non disponibilità del denunciante al tentativo di conciliazione non condiziona l'ufficio, che ha la possibilità di convocare le parti per tentare un accordo anche se il lavoratore ha preventivamente manifestato la propria indisponibilità a definire la controversia in via conciliativa.

Oggetto della conciliazione monocratica possono essere sia i rapporti di lavoro subordinato che autonomo. Non è possibile procedere a conciliazione monocratica nel caso di rapporti di lavoro certificati: in tal caso, se si intende presentare ricorso giurisdizionale contro la certificazione, bisogna previamente rivolgersi alla commissione di certificazione per espletare tentativo di conciliazione ex art. 410 c.p.c.

2. La conciliazione monocratica preventiva

La conciliazione monocratica può essere attuata in due distinte forme: preventiva e contestuale.

La prima, preventiva, è quella che viene attivata in sede pre-ispettiva, a seguito della presentazione di una richiesta di intervento dalla quale “emergano elementi per una soluzione conciliativa della controversia” (art. 1, 1° comma, D.Lgs. n. 124/2004). Essa ha ad oggetto richieste di carattere patrimoniale derivanti dallo svolgimento di un rapporto di lavoro. In tali ipotesi il funzionario designato quale conciliatore convoca le parti per l'esperimento del tentativo avvertendole che potranno farsi assistere da associazioni o organizzazioni sindacali o da professionisti abilitati di cui alla Legge 11 gennaio 1979, n. 12 (avvocati,



commercialisti, consulenti del lavoro) a cui abbiano conferito specifico mandato, oppure, se non vogliono comparire personalmente, possono farsi rappresentare da persone munite di valida delega a transigere e conciliare (art.11, 2° comma, D.Lgs. n. 124/2004). I termini previsti dall'art. 14 della Legge n. 689/1981 sono sospesi dal momento in cui viene inviata la convocazione e fino alla conclusione del procedimento. Questo significa anche che il conciliatore può far maturare la transazione per il tempo che ritiene necessario.

Il tentativo si conclude o con esito positivo o con il mancato accordo; in caso di esito positivo il conciliatore, in posizione di assoluta terzietà, raccoglierà le dichiarazioni delle parti e redigerà il verbale nel quale saranno indicati i termini dell'accordo e che sarà sottoscritto dalle parti stesse e dal conciliatore.

Il verbale acquisisce piena efficacia con effetto immediato rispetto al procedimento ispettivo, che si estingue con il pagamento integrale della somma concordata e con il versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi dovuti in favore del lavoratore, determinati secondo le norme in vigore e riferiti alle somme concordate correlate al periodo lavorativo riconosciuto da entrambe le parti. Tale versamento va effettuato entro il 16 del mese successivo rispetto alla data di redazione del verbale^{[4][5]}.

Al verbale di conciliazione con esito positivo non si applicano le disposizioni di cui all'art. 2113 commi 1,2 e 3 del c.c.; esso diviene, perciò, inoppugnabile.

Inoltre, a seguito della sottoscrizione del verbale di accordo, non vengono applicate al datore di lavoro le sanzioni amministrative connesse al rapporto di lavoro in questione, conseguenti alle eventuali contestazioni. E' questo l'effetto premiale subordinato alla puntuale ottemperanza di quanto stabilito nello stesso verbale.

Il processo verbale di accordo viene trasmesso in copia agli istituti interessati, al fine di consentire agli stessi gli opportuni controlli di competenza.

Una novità di assoluto rilievo, che ha colmato una carenza evidente della prima stesura del D.Lgs. n. 124/2004, è stata quella introdotta dall'art. 38 della Legge 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. collegato lavoro), che ha aggiunto il comma 3 bis all'art. 11 del citato D.Lgs. n. 124/2004, stabilendo l'efficacia di titolo esecutivo del verbale di accordo con decreto del giudice competente su istanza dell'interessato.

Ciò consente al lavoratore, in caso di inottemperanza del datore di lavoro a quanto stabilito nel verbale, di escuterlo direttamente senza il preventivo esperimento né del procedimento sommario di ingiunzione e né del giudizio di lavoro, con notevole risparmio di tempo e di denaro in favore del lavoratore stesso!

Di notevole importanza è sottolineare che la circolare MLPS n. 36/2009, stabilisce che l'accordo deve prevedere, in ogni caso, il riconoscimento di un periodo lavorativo intercorso tra le parti. Questo significa che non si possono concludere

conciliazioni monocratiche a carattere novativo (c.d. a saldo e stralcio) a solo fine transattivo, che si risolvono nella mera corresponsione del datore di lavoro al lavoratore di una somma di denaro.

La stessa circolare vieta al conciliatore di sottoscrivere accordi che appaiono manifestamente volti “ad eludere l'applicazione della tutela pubblicistica prevista a favore dei lavoratori oppure a preconstituire false posizioni previdenziali.

Il verbale di conciliazione monocratica può essere anche negativo, sia nell'ipotesi in cui tra le parti, nonostante a volte anche lunghe ed estenuanti discussioni, non sia stato possibile raggiungere alcun accordo e sia in caso di assenza di una o di entrambe le parti. In entrambi i casi si determina la necessità di procedere con sollecitudine agli accertamenti ispettivi, tenuto conto che il datore di lavoro, ormai a conoscenza della R.I., potrebbe preconstituirsì le prove. E' appena il caso di sottolineare che l'ispettore incaricato degli accertamenti, nello svolgimento degli stessi, può non limitarsi alle sole richieste avanzate dal lavoratore denunciante ma essere “a tutto campo”.

3. La conciliazione monocratica contestuale

La conciliazione monocratica contestuale, per come disposto dal comma 6 dell'art. 11 del D.Lgs. n. 124/2004, viene avviata in costanza di visita ispettiva. Infatti, nel caso in cui nel corso dell'attività di vigilanza l'ispettore ritenga che vi siano i presupposti per addivenire ad una soluzione conciliativa della controversia, acquisito per iscritto il consenso di entrambe le parti al tentativo di conciliazione, informa con apposita relazione la propria Direzione. Si procede, di seguito, come per la conciliazione preventiva.

Ovviamente l'ispettore incaricato dovrà innanzitutto accertare che esistono buoni presupposti per giungere ad una soluzione conciliativa della controversia, e qui è evidente il suo potere discrezionale, ed inoltre la sua relazione dovrebbe essere il più possibile chiarificatrice, ossia precisa e puntuale in modo da porre l'accento sugli elementi in base ai quali egli ritiene possibile l'accordo.

La conciliazione contestuale può essere però avviata solo fino all'emanazione di un qualsiasi provvedimento amministrativo sanzionatorio.

Nell'ipotesi in cui le parti, o una sola di esse, non si presentino o non raggiungano accordo, l'accertamento ispettivo riprende e viene portato a termine dall'ispettore che l'aveva iniziato.

Si chiarisce che non si può procedere a conciliazione contestuale nel caso in cui la richiesta di intervento, per qualche valido motivo, non era stata ammessa a conciliazione monocratica preventiva.

4. La conciliazione monocratica a seguito di diffida accertativa

Infine, ultima ipotesi di conciliazione monocratica da trattare per completezza di informazione, è quella prevista dall'art. 12, 2° comma, del D.Lgs. n. 124/2004, cioè quella richiesta dal datore di lavoro a seguito di ricezione di diffida accertativa. Entro il termine perentorio di 30 giorni dalla notifica di tale atto il datore di lavoro può promuovere tentativo di conciliazione.

Si deve precisare che in quest'ultimo caso la convocazione delle parti non è ad iniziativa dell'ufficio ma su impulso del datore di lavoro, che all'accordo raggiunto consegue la perdita di efficacia della diffida accertativa in oggetto ma non l'estinzione del procedimento ispettivo, che i contributi e premi dovranno essere relativi agli importi retributivi ex art. 1 della Legge 7 dicembre 1989 n. 389 e ciò comporta sia l'applicazione delle sanzioni civili che degli interessi legali.

Nell'ipotesi in cui il datore di lavoro, entro i 30 giorni dalla notifica della diffida accertativa non chieda di essere ammesso a conciliazione o se non viene raggiunto l'accordo oppure una o entrambe le parti, seppure regolarmente convocate non si presentino, la diffida accertativa, mediante l'emanazione di un ulteriore atto a firma del dirigente della DTL (cd. di validazione) “acquista valore di accertamento tecnico con efficacia di titolo esecutivo”, che il datore di lavoro può impugnare entro 30 giorni dalla sua notifica dinanzi al Comitato Regionale per i Rapporti di Lavoro di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 124/2004, il quale deciderà in merito entro i successivi 90 giorni.

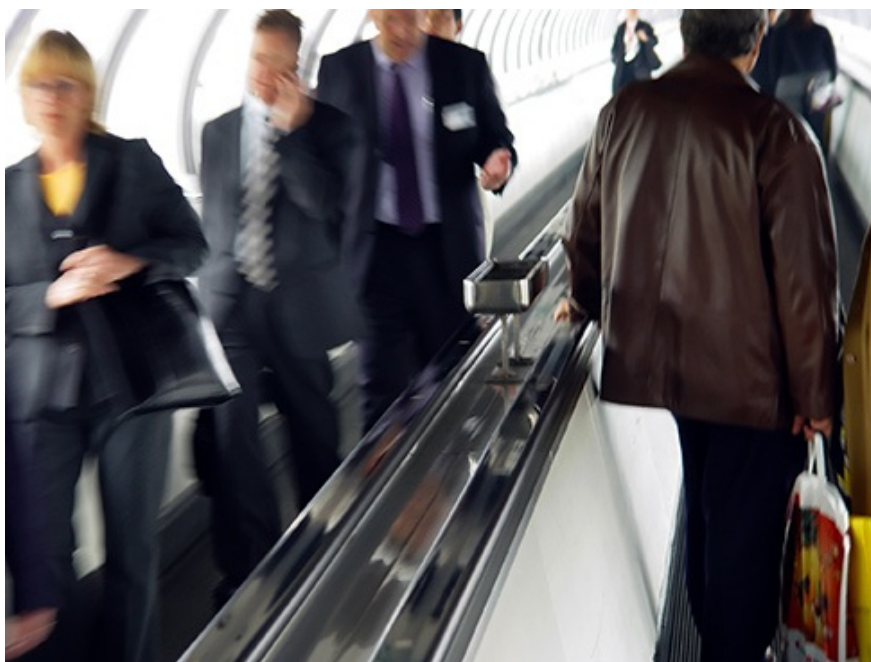


5. Conclusioni

Dopo circa 10 anni dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 124/2004, è possibile procedere ad un'analisi obiettiva dei risultati concretamente raggiunti dalla conciliazione monocratica.

Dopo un iniziale contrasto, proveniente specialmente da parte delle organizzazioni sindacali che avversarono in tutti i modi tale istituto, e dopo un iniziale scetticismo mostrato dagli stessi uffici chiamati ad applicarlo, oggi si può dire, ad avviso della scrivente, che la conciliazione monocratica presenta indubbi vantaggi non solo per i lavoratori ma per tutte le parti interessate alla sua applicazione.

Di fatto il lavoratore ha la possibilità di definire la sua controversia in tempi più rapidi incassando subito le somme concordate, con l'assistenza di un funzionario imparziale dotato di adeguata competenza tecnica e professionale e di avere riconosciuto il suo rapporto di lavoro con conseguente versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi. Il tutto senza costi aggiuntivi assistenziali o legali.



Da parte sua il datore di lavoro evita l'accertamento ispettivo con tutte le conseguenze del caso e le sanzioni amministrative conseguenti alle eventuali contestazioni ed inoltre versa i contributi previdenziali ed assicurativi sulle somme concordate in sede conciliativa.

Ma indubbi vantaggi sono presenti anche per gli istituti previdenziali ed assicurativi, i quali hanno la possibilità di riscuotere i contributi sulle somme concordate in sede conciliativa o sui minimali nel caso tali somme fossero inferiori ai minimali stessi, applicando la sanzione civile prevista dall'art. 116, comma 8, lettera b) della Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Infine, anche le stesse DTL, attraverso l'applicazione di tale istituto, hanno avuto la possibilità di definire cellemente tante R.I. giacenti negli uffici, consentendo una maggiore razionalizzazione delle risorse disponibili.

In effetti la conciliazione monocratica può essere considerata come una moderna concezione dell'attività di vigilanza in un mercato del lavoro profondamente cambiato ed in continua evoluzione. Anche la stessa attività delle DTL non appare più solamente come repressive bensì conciliativa.

In tal senso muovono le circolari e le direttive successive all'emanazione del D.Lgs. n. 124/2004, in particolar modo la direttiva MLPS del 18/9/2008, la circolare MLPS 36/2009, la nota 7165 del 16/4/2012, che hanno inteso valorizzare tale istituto dando ad esso un ruolo sempre più importante, anche al fine di permettere un'attività di vigilanza di iniziativa nei settori considerati ad alto rischio sempre più efficace. ■

Note:

[1] MLPS – Circolare 24 giugno 2004, n. 24.

[2] Cassazione – Sezione lavoro – sentenza 12 dicembre 2002, n. 17785.

[3] MLPS – Circolare 26 novembre 2009, n. 36.

[4] INPS – Circolare 20 settembre 2004, n. 132.

[5] INAIL – Circolare 17 dicembre 2004 n. 86.

[*] La dott.ssa Elena Fucile è funzionario amministrativo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non impegnano, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.

Il caso Electrolux e la Polonia

di Paolo Vettori [*]



La vicenda - che ha sollevato pesanti interrogativi, in questi ultimi mesi, sul destino dei quattro stabilimenti italiani della multinazionale Svedese, e in particolare su quello di Porcà, in Friuli - ha riportato all'attenzione dell'opinione pubblica italiana la Polonia, come temibile competitor, in grado di attrarre gli investimenti dei grandi gruppi industriali, europei e non solo.

E tuttavia, negli articoli che mi è capitato di leggere al riguardo, l'elemento centrale di questa capacità di attrazione di Varsavia sembrerebbe essere costituito dal basso livello delle retribuzioni e del costo del lavoro in generale.

Francamente questa diagnosi mi sembra, a dir poco, "sbrigativa", in quanto ignora le dinamiche che hanno portato, nell'ultimo decennio, ad un "exploit" dell'economia polacca, in controtendenza rispetto al resto dell'Europa, anche se non sono mancati, di recente, segni di rallentamento della crescita.

Se è vero che i salari, a Varsavia, sono ancora oggi più bassi dei nostri, è altrettanto vero che negli ultimi anni si è registrato un significativo innalzamento delle retribuzioni, in Polonia, dovuto alla forte spinta verso

l'alto dei consumi, che (non dimentichiamolo) ha consentito all'economia polacca- grazie ad un mercato interno in crescita, di dimensioni medio-grandi, trattandosi di un Paese di circa 40 milioni di abitanti- di reggere alle spinte recessive, che hanno investito tutto il Vecchio Continente, da Est ad Ovest.

Per la conoscenza che ho acquisito della Polonia - in questi miei anni di pendolarismo tra Mediterraneo e Mar Baltico- mi sembra di poter dire che il "miracolo di Varsavia" (per citare il titolo di un articolo comparso un paio di anni fa sull' "Espresso") trova la sua ragion d'essere in fattori diversi, che sono il frutto delle scelte di politica economica compiute da governi di differente colore politico, in un arco più che ventennale, sin dagli anni ormai lontani di Balcerowicz (il Ministro delle Finanze della transizione post-comunista).

Volendo condensare in poche righe gli ingredienti della "ricetta polacca", li potremmo ricondurre a due direttrici fondamentali, riferite rispettivamente alla politica economica e alla politica del lavoro.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va segnalato anzitutto lo straordinario impegno finanziario che il Paese si è accollato per modernizzare la rete stradale e ferroviaria, che all'inizio degli anni '90 era ancora piuttosto arretrata.

A Varsavia tutte le forze politiche e sociali sono ben consapevoli che è questa la prima sfida da vincere, e su cui concentrare quindi le risorse, nella misura in cui consente di valorizzare la posizione geografica del Paese, in prossimità della "locomotiva tedesca" e non lontano dal promettente mercato russo.



Del resto, proprio la crisi ucraina (di cui è difficile, al momento, prevedere gli sviluppi) potrebbe spingere la Russia a puntare sull'asse stradale e ferroviario che collega Parigi a Mosca -passando per Berlino, Varsavia e Minsk, la capitale della Bielorussia, tradizionalmente fedele al Cremlino -a scapito del famoso corridoio ferroviario numero cinque (Lione/Torino/Budapest/Kiev) che pare destinato ad essere accantonato.

Mentre a Torino e dintorni continua la battaglia contro la TAV, a Varsavia ci si prepara a realizzare la ferrovia veloce Berlino/Varsavia, che dovrà collegare, in tre ore, le due capitali.

Anche sul fronte del trasporto aereo, la Polonia si presenta oggi con le carte in regola, grazie alla riconversione al traffico merci e passeggeri della capillare rete di aeroporti militari, di cui disponeva, sino a 25 anni fa, l'Aviazione Sovietica.

Nonostante i ritardi nella realizzazione delle grandi infrastrutture, stradali e ferroviarie, denunciati dai mass-media polacchi, il Paese potrà comunque contare, al più tardi entro la fine di questo decennio, su un sistema di trasporti all'altezza delle sfide imposte dalla globalizzazione.

Né va trascurata, nell'ottica di una maggiore competitività del sistema, l'azione intrapresa dal governo di Varsavia per il contenimento del costo dell'energia.

La seconda direttrice di intervento, per noi certamente la più interessante, riguarda invece la politica del lavoro, in relazione alla quale abbiamo pubblicato - sul sito www.tela-lavoro.it che fa capo all'associazione costituita tre anni fa da un gruppo di dirigenti del Ministero del Lavoro - due contributi significativi, il primo dei quali riporta le conclusioni di una ricerca commissionata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Polacco all'Istituto del Lavoro e degli Affari Sociali di Varsavia (*Flexicurity in Poland-general conclusions*" Elzbieta Krynska 2009) mentre il secondo è la traduzione in Italiano di un articolo pubblicato nel 2010 dal mensile "Inspektor Pracy", organo ufficiale dell'Agenzia Nazionale dell'Ispezione del Lavoro (*"La flexicurity in salsa polacca"* Justina Baranowska).



Entrambi i contributi, appena citati, sottolineano la centralità, nel modello polacco, della strategia che mira ad incentivare un costante processo di qualificazione e riqualificazione della forza lavoro, mediante un utilizzo mirato delle risorse messe a disposizione, a tal fine, dall'UE.

Non a caso, nel periodo 2007/2013, lo Stato Polacco è risultato il primo beneficiario, in termini di risorse finanziarie, dei programmi comunitari rientranti nel cosiddetto "LLL" ("lifelong learning program" ovvero piano di formazione permanente).

Il che non esclude del tutto il ricorso alle forme tradizionali di flessibilità miranti ad un contenimento del costo del lavoro (contratti part-time o atipici o altre agevolazioni, in particolare nelle "zone economiche speciali") che peraltro, in Polonia, presentano un'incidenza sicuramente minore rispetto ad altri Paesi dell'Est Europeo, già membri dell'UE o comunque candidati all'adesione (in primis Romania e Serbia).

Si può affermare, in conclusione, che la Polonia è oggi in grado di offrire, agli investitori esteri, una manodopera altamente qualificata e a costi relativamente contenuti, anche se in crescita. Se a questo si aggiunge una posizione geografica particolarmente felice (tra Germania, Russia e Scandinavia) il perdurante interesse dei grandi gruppi industriali nei confronti del Paese diventa facilmente comprensibile. ■

[] Ha al suo attivo un'esperienza quasi quarantennale nel Ministero del Lavoro, prima come funzionario e, a partire dal 1987, come direttore di strutture territoriali del Ministero, a livello provinciale e da ultimo regionale (DRL Liguria). Anche dopo il pensionamento (1° giugno 2013) ha continuato ad interessarsi dei grandi temi del lavoro, come presidente dell'associazione TELA, costituita verso la fine del 2010 da un gruppo di dirigenti del Ministero.*

Si è interessato anche alle vicende storiche e politiche dell'Est Europeo, in particolare della Polonia, degli ultimi settant'anni, temi ai quali ha dedicato, dal 1998 in poi, gran parte della propria attività di scrittore (consultabile sul sito www.paolovettori.com).

Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non impegnano, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.

Libera circolazione delle persone e regimi di sicurezza sociale nell'ambito dell'UE con particolare riguardo ai rapporti di lavoro

di Tiziano Argazzi [*]



1. Premessa

Quali sono i miei diritti pensionistici se ho lavorato in vari Stati membri? Quale Stato UE deve corrispondere la mia indennità di disoccupazione se sono un lavoratore frontaliero? È possibile continuare a ricevere l'indennità di disoccupazione mentre si cerca un impiego in un altro Stato della Comunità europea? Quale Stato membro deve pagarmi gli assegni familiari se i miei figli risiedono in uno Stato membro diverso da quello in cui lavoro? In quale paese devo versare i miei contributi previdenziali, in che lingua devo presentare le domande di indennità ed entro quali termini?

Queste sono solo alcune delle questioni inerenti i diritti in materia di sicurezza sociale che potrebbe affrontare un cittadino nello spostarsi, o nel trasferirsi, da un Paese all'altro della Comunità europea.

La recente entrata in vigore del Trattato di adesione della Croazia alla Unione europea^[1] offre lo spunto per affrontare tematiche che diventeranno sempre più rilevanti e coinvolgenti^[2].

Al riguardo occorre precisare che le norme europee in materia di coordinamento non introducono nuove prestazioni e non modificano le legislazioni, in materia, dei singoli Stati membri. Il loro unico scopo rimane quello di proteggere il cittadino europeo che lavora, risiede o soggiorna

in un altro Stato membro e di stabilire quale legislazione si applica nei confronti dei lavoratori con una situazione che coinvolge diversi Stati. Si tratta di un'informazione importante sia per il versamento dei contributi previdenziali, ma anche per il diritto a prestazioni e la maturazione di un trattamento pensionistico futuro.

Innanzitutto appare doveroso evidenziare che le legislazioni nazionali in materia non sono sempre in grado, in modo autonomo, di rispondere a questi interrogativi: si correrebbe dunque il rischio di trovarsi assicurati simultaneamente in due Stati diversi o, privi di una qualunque tutela in entrambi, perdendo i diritti acquisiti alle prestazioni previdenziali senza poter maturarne altri. C'è quindi la necessità di disposizioni applicabili in tutto il territorio UE che garantiscano la completa applicazione dei diritti garantiti dai regimi di sicurezza sociale previsti dalla legge. Nel successivo paragrafo 5) verranno illustrati alcuni dei principi cardine afferenti la materia del lavoro e dei correlati diritti.

2. I diritti di chi si sposta nell'Unione europea

La libera circolazione delle persone ed i regimi di sicurezza sociali sono da sempre capisaldi dell'azione della Comunità economica europea. Nel Trattato istitutivo della CEE^[3] veniva chiaramente evidenziato che l'azione della Comunità doveva essere, tra l'altro, indirizzata alla eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, al ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune ed alla creazione di un Fondo sociale europeo, allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e di contribuire al miglioramento del loro tenore di vita.

Il Titolo III del Trattato - dedicato alla "Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali" - sanciva, all'art. 48, la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità da attuare mediante "l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro". Tale principio comportava il diritto (fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica) per i lavoratori comunitari di rispondere a offerte di lavoro effettive, di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri, di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro ed, infine, di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego.

Il successivo art. 51 stabiliva che il "Consiglio, con deliberazione unanime su proposta della Commissione, adotta in

materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, attuando in particolare un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto: (a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste e (b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri”.

Tali principi sono stati ulteriormente rafforzati, con il Regolamento (CE) n. 1408 del 14 giugno 1971 poi sostituito dal Regolamento (CE) n. 883 del 29 aprile 2004, modificato con il regolamento (CE) n. 988 del 2009 ed il relativo regolamento di applicazione (CE) n. 987 del 16 settembre 2009. Gli stessi, che trovano applicazione nei Paesi dell’Unione^[4] a far data dal 1° maggio 2010, garantiscono vari diritti, fra cui quelli lavorativi, sociali e previdenziali dei lavoratori migranti^[5].

3. I cambiamenti introdotti dal Regolamento (CE) n. 883/2004

Tra i principali cambiamenti introdotti dal regolamento (CE) n. 883/2004 vanno sottolineati, in particolare:

- una maggiore tutela dei diritti delle persone a seguito dell'estensione degli ambiti di applicazione “ratione personae” e “ratione materiae” del regolamento di base^[6]; l'applicazione delle disposizioni a tutti i cittadini degli Stati membri soggetti alla legislazione di sicurezza sociale di uno Stato membro, comprese le persone inattive;
- l'estensione dei settori di sicurezza sociale soggetti al coordinamento, i quali comprendono le legislazioni in materia di prepensionamento;
- il rafforzamento del principio dell'unicità della legislazione applicabile;
- l'inserimento di una specifica disposizione che prevede l'assimilazione di prestazioni, redditi, fatti o avvenimenti;
- il rafforzamento del principio di parità di trattamento;
- la modifica di alcune disposizioni concernenti la disoccupazione ed il mantenimento per un certo periodo (tre mesi aumentabili fino ad un massimo di sei) del diritto alle prestazioni per disoccupazione per la persona che si reca in un altro Stato membro per cercarvi un'occupazione;
- la semplificazione delle procedure per il pagamento delle prestazioni per disoccupazione spettanti alle persone che si recano in un altro Stato membro dell'Unione europea in cerca di occupazione;
- la razionalizzazione delle norme sulle prestazioni familiari;
- l'introduzione del principio di buona amministrazione;
- la velocizzazione e la semplificazione delle procedure di lavorazione delle pratiche attraverso la costituzione di un sistema europeo di scambi telematici dei dati tra gli organismi degli Stati membri.



4. Libera circolazione, il diritto UE più apprezzato

La libera circolazione dei lavoratori è un principio fondamentale della UE ed una componente essenziale del mercato unico^[7] oltre ad essere l'elemento fondante della cittadinanza europea codificata nel 1993 con il Trattato di Maastricht^[8]. La questione, ulteriormente precisata dal diritto derivato e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea prevede che i cittadini della UE possano senza limitazione alcuna:

- cercare lavoro in un qualunque Paese europeo e lavorare in tale ambito territoriale senza bisogno di un permesso di lavoro;
- vivere in tale Paese per motivi di lavoro e restarvi anche quando l'attività professionale è giunta a termine;
- godere della parità di trattamento rispetto ai cittadini di tale Paese per quanto riguarda l'accesso e le condizioni di lavoro e qualsiasi altro beneficio sociale e fiscale.

E proprio la libera circolazione – o la possibilità di vivere, lavorare e studiare ovunque all'interno dell'Unione – è il diritto UE più apprezzato dagli europei^[9]. La principale motivazione per avvalersi della libera circolazione è data dal lavoro, seguita da ragioni familiari. La Commissione europea ha anche sottolineato la responsabilità comune degli Stati membri e delle istituzioni UE nel difendere i diritti dei cittadini comunitari di vivere e lavorare in un altro Paese dell'Unione, delineando azioni concrete per sostenere gli sforzi degli Stati membri in tal senso, aiutandoli a coglierne i benefici apportati^[10].

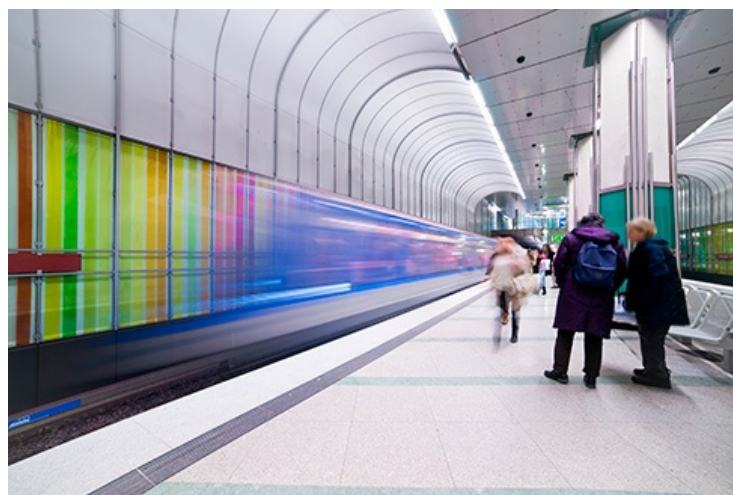
Nel 2011 sono stati codificati i diritti dei lavoratori alla libera circolazione^[11] e definiti gli ambiti in cui la discriminazione fondata sulla nazionalità è vietata, in particolare per quanto riguarda: l'accesso all'impiego, le condizioni di lavoro, i vantaggi sociali e fiscali, l'accesso alla formazione, l'iscrizione alle organizzazioni sindacali, l'alloggio e l'accesso all'istruzione per i minori.

Già l'art. 1 di detto Regolamento specifica che "ogni cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza, ha il diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali di detto Stato. Egli gode in particolare, sul territorio di un altro Stato membro, della stessa priorità riservata ai cittadini di detto Stato, per l'accesso agli impieghi disponibili".

Il successivo art. 7, sempre in tema di impiego, stabilisce che il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Paesi UE, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori cittadini di tale Paese, per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato. Egli deve godere degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali e fruire, allo stesso titolo ed alle stesse condizioni dei lavoratori nazionali, dell'insegnamento delle scuole professionali e dei centri di riadattamento o di rieducazione. Le eventuali clausole di contratti collettivi o individuali o di altre regolamentazioni collettive concernenti l'accesso all'impiego, l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e di licenziamento, sono nulle di diritto nella misura in cui prevedano o autorizzino condizioni discriminatorie nei confronti dei lavoratori cittadini degli altri Stati membri.

5. Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale: ambito di applicazione

L'art. 3 del "regolamento di base" individua l'ambito di applicazione "ratione materiae" stabilendo che il coordinamento si applica a tutte le legislazioni in materia di sicurezza sociale riconducibili a malattia, maternità e paternità, disoccupazione, invalidità, vecchiaia, infortuni sul lavoro e malattie professionali, pensionamento anticipato, prestazioni familiari e quelle in caso di morte. L'interessato può sempre e comunque appellarsi alle disposizioni sul coordinamento qualora esse servano a dimostrare i suoi diritti a beneficiare di una delle suddette prestazioni. Infatti, come già ricordato in precedenza lo



scopo precipuo del coordinamento dei sistemi di sicurezza è quello di stabilire la legislazione si applica nei confronti dei lavoratori con una situazione che coinvolge diversi Stati. Al riguardo vengono sanciti due principi fondamentali:

- A. Il lavoratore è soggetto alla legislazione di uno Stato membro per volta. Tale principio vale per tutte le persone che sono (o sono state) soggette alla legislazione di uno o più Stati membri, indipendentemente dal numero di Stati coinvolti. Anche chi risulta occupato in più Stati membri è soggetto alla legislazione di un unico Stato membro per volta;
- B. Il lavoratore è soggetto alla legislazione dello Stato membro dove lavora. Tale principio vale per tutti i lavoratori subordinati e autonomi, anche qualora risiedano nel territorio di un altro Stato oppure le loro società o i loro datori di lavoro abbiano sede in un altro Stato membro. In altri termini, al soggetto che cessa di lavorare in uno Stato membro per esercitare la propria attività in un altro si applicherà la legislazione del "nuovo" Stato di occupazione. Ciò sta a significare che egli cesserà di maturare diritti nel primo Stato ed inizierà ad acquisirli nel secondo. Poco importa se vi prende o meno la residenza: anche il lavoratore frontaliero che mantenga la residenza nello Stato dove svolgeva la sua precedente attività sarà assicurato ai sensi della legislazione dello Stato in cui si trova adesso ad operare.

6. Libera circolazione: la prevenzione degli abusi

Infine, accanto alla libera circolazione, il diritto UE prevede solide garanzie per prevenire gli eventuali abusi. La normativa in materia autorizza gli Stati membri ad adottare misure efficaci, necessarie per lottare contro gli abusi (quali i matrimoni di convenienza), le frodi (ad esempio, la falsificazione di documenti) o altri inganni e comportamenti fraudolenti finalizzati unicamente ad acquisire il diritto alla libera circolazione, rifiutando o ponendo fine ai diritti conferiti dalla direttiva 2004/58/CE del 29.04.2004. Va da sé che occorre limitare la portata di tali misure in maniera conforme al principio di proporzionalità e con l'applicazione delle garanzie procedurali previste nella direttiva cioè tenendo in debita considerazione il grado d'integrazione della persona interessata, la durata del soggiorno nello Stato membro ospitante,

l'età, le condizioni di salute, la situazione familiare ed economica ed i legami col paese di origine. Dopo aver valutato tutte le circostanze pertinenti e in funzione della gravità dell'infrazione, le autorità nazionali possono inoltre concludere che la persona interessata rappresenta una vera e propria minaccia costante, sufficientemente grave per l'ordine pubblico e, su questa base, possono anche emanare un provvedimento di interdizione, oltre a disporre l'espulsione della persona interessata - vietando in tal modo il suo rientro nel territorio per un determinato periodo di tempo. ■



Note:

[1] Trattato di adesione della Croazia all'Unione europea è stato firmato a Bruxelles il 9 dicembre 2011;

[2] Infatti basta pensare che nel 2012 tra tutti i cittadini UE residenti in un altro Paese dell'Unione (i c.d. "cittadini mobili della UE") più di tre quarti erano in età lavorativa (15-64 anni), rispetto al 66% circa dei cittadini nazionali. In media, il tasso di occupazione dei cittadini mobili UE (67,7%) è stato superiore a quello dei cittadini nazionali (64,6%). Invece i "cittadini mobili non occupati" - in particolare studenti, pensionati, persone in cerca di lavoro e familiari inattivi - rappresentavano solo una percentuale limitata rispetto al numero totale dei cittadini mobili UE. Il 64% di questi cittadini inoltre aveva lavorato precedentemente nel nuovo paese di residenza. Il 79% vive in famiglie in cui almeno un membro lavora. Il tasso complessivo di inattività dei cittadini mobili dell'UE è calato tra il 2005 e il 2012, passando dal 34,1% al 30,7%.

[3] Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea è stato sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957 ed è entrato in vigore l'1.01.1958;

[4] I regolamenti entrati in vigore coordinano i sistemi di sicurezza sociale per Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia ed Ungheria. Le medesime regole di coordinamento si applicano anche, dall'1.06.2012, ai Paesi SEE cioè Islanda, Liechtenstein, Norvegia (dal 1.06.2012) e Svizzera (dall'1.04.2012);

[5] Dal 1° gennaio 2011 è stato esteso il nuovo coordinamento ai cittadini di paesi extra UE che soggiornano legalmente nell'Unione europea e che si trovano in una situazione transfrontaliera. Anche i loro familiari e superstiti rientrano nella normativa se soggiornano nell'UE. La normativa, contenuta nel Regolamento (UE) n. 1231/2010, riconosce, ad esempio, i diritti di un cittadino extra UE che si è spostato da un paese europeo ad un altro per lavorare, ma i cui figli sono rimasti nel primo paese. Il Regolamento non si applica a Danimarca e Regno Unito. Nei casi riguardanti il Regno Unito, i cittadini extra UE possono continuare a beneficiare della precedente normativa sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale contenuta nel regolamento (CE) n. 859/2003 che ha esteso le disposizioni del regolamento n. 1408/71;

[6] I regolamenti entrati in vigore sono: [a] Regolamento n. 883/2004 del 29 aprile 2004 (cd. "Regolamento di base"), relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (in sostituzione del vecchio regolamento 1408/71); [b] Regolamento n. 987/2009 del 16 settembre 2009 (cd. "Regolamento applicativo"), in sostituzione del vecchio regolamento applicativo 574/72; [c] Regolamento (CE) n. 988/2009 del 16 settembre 2009, che modifica il suddetto "Regolamento di base";

[7] L'art. 45 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea stabilisce che: "[1] La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata. [2] Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. [3] Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive; b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri; c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali; d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego. [4] Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione;

[8] Secondo la testuale dizione del Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1.11.1993, è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. L'introduzione del concetto di cittadinanza europea, che si aggiunge a quella nazionale, mira a rafforzare e a promuovere l'identità europea, coinvolgendo sempre più i cittadini nel processo di integrazione comunitaria;

[9] I cittadini dell'Unione vedono nella libera circolazione il diritto più intimamente associato a questa loro cittadinanza: il 56% degli europei reputa che sia la realizzazione più positiva dell'UE e il 67% ritiene che rechi benefici economici al loro paese; inoltre la libera circolazione dei lavoratori non va solo a vantaggio dei lavoratori coinvolti, ma anche delle economie degli Stati membri, consentendo di conciliare efficacemente le competenze con i posti vacanti nel mercato del lavoro dell'UE;

[10] La comunicazione "Libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari: cinque azioni fanno la differenza" della Commissione Europea al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo ed al Comitato delle Regioni porta la data del 25.11.2013;

[11] Con il Regolamento UE n. 492 del 5.04.2011, sono state dettate norme inerenti alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

[*] Tiziano Argazzi è Funzionario della Direzione Territoriale del Lavoro di Ferrara.

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

Indennità di fine servizio nel pubblico impiego - Termini di pagamento e corresponsione rateale

di Stefano Stefani [*]

Premessa

Al termine del rapporto di lavoro per qualunque causa l'INPS Gestione Dipendenti Pubblici corrisponde al personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni l'indennità di fine servizio sotto forma di buonuscita (BU), indennità premio di servizio (IPS) o trattamento di fine rapporto (TFR); alcune norme emanate nel corso degli ultimi anni hanno disposto il differimento, rispetto alla data di cessazione, della corresponsione del trattamento e la rateazione dello stesso. E' importante che ogni soggetto, prossimo al termine del rapporto di lavoro, divenendo titolare di emolumenti diversi dalla retribuzione che richiedono una diversa gestione, sia a conoscenza che non percepirà l'indennità alla cessazione e che potrebbe anche percepirla in quote distanziate nel tempo l'una dall'altra.

In questo breve articolo verranno esposte, in maniera riassuntiva, le principali disposizioni che regolano i termini per il pagamento della BU, dell'IPS e del TFR e gli importi che vengono corrisposti ratealmente dall'Istituto previdenziale.



I termini di pagamento in vigore dal 1997

Sostituendosi alla precedente normativa, che stabiliva termini diversi per la liquidazione della BU e dell'IPS, con l'art. 3 del D.L. 28 marzo 1997, n. 79, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 28 maggio 1997, n. 140 vengono fissati nuovi termini prima dei quali non è possibile procedere alla liquidazione delle indennità di fine servizio comunque denominate.

La nuova disciplina si applica al personale, sia contrattualizzato che in regime di diritto pubblico, dipendente delle amministrazioni pubbliche individuate ai sensi degli artt. 1 e 2 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29. Le disposizioni sui termini di corresponsione dell'indennità successivamente verranno estesi a tutti i dipendenti delle Amministrazioni e degli Enti che, pur non avendo la natura di pubbliche amministrazioni, tuttavia rientrano tra quelli individuati dall'ISTAT in quanto inserite nel conto economico consolidato (art. 1 L. 31 dicembre 2009, n. 196).

I nuovi termini sono i seguenti, a seconda della causa di cessazione:

- limiti di età: 15 giorni dalla data di cessazione
- dimissioni durante il trattenimento oltre il limite di età: 15 giorni dalla data di cessazione
- limiti di servizio: 15 giorni dalla data di cessazione
- decesso (agli aventi diritto): 15 giorni dalla data del decesso
- inabilità ed invalidità: 15 giorni dalla data di cessazione
- anzianità massima contributiva a pensione: 15 giorni dalla data di cessazione
- estinzione per scadenza del contratto a TD: 15 giorni dalla data di cessazione
- dimissioni volontarie: 6 mesi dalla data di cessazione
- recesso del datore di lavoro: 6 mesi alla data di cessazione (per licenziamento, destituzione, ecc.)

Il pagamento dell'indennità al personale cessato deve essere effettuata nei tre mesi (90 giorni) successivi a quelli sopraindicati, trascorsi inutilmente i quali l'Istituto previdenziale è tenuto alla corresponsione (d'ufficio) degli interessi rapportati ai giorni di ritardo (art. 16 della L. 30.12.1991, n. 412 e successive modificazioni).

Per il personale con contratto di lavoro a tempo determinato, con diritto alla corresponsione del TFR, si applica il termine di 15 giorni nel caso che la cessazione avvenga al termine della durata del contratto, perché questo tipo di cessazione è equiparato alla cessazione per anzianità massima di servizio; se il rapporto di lavoro è interrotto prima della scadenza

naturale, si applicano gli altri termini a seconda della causale della cessazione.

I termini di corresponsione del trattamento fissati dal D.L. n. 79/1997 prescindono dalla maturazione o meno del diritto alla pensione da parte dell'impiegato cessato dal servizio.

Viceversa, la maturazione o meno del diritto alla pensione risulta essere significativa per le cessazioni intervenute successivamente al 2011, anno nel quale, come si vedrà, sono state apportate rilevanti modifiche al D.L. n. 79/1997.

In medio termine, tuttavia, il legislatore ha disposto una ulteriore limitazione alla riscossione dell'indennità che consiste nella rateizzazione del pagamento.

Il pagamento in forma rateale in vigore dal 2010

Con l'art. 12 comma 7 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito in legge con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, con decorrenza dal 31 maggio 2010, il legislatore ha disposto che il pagamento delle indennità di fine servizio, comunque denominate, nel pubblico impiego fosse corrisposto in rate ad un anno di distanza l'una dall'altra, in dipendenza dell'importo massimo da corrispondere.

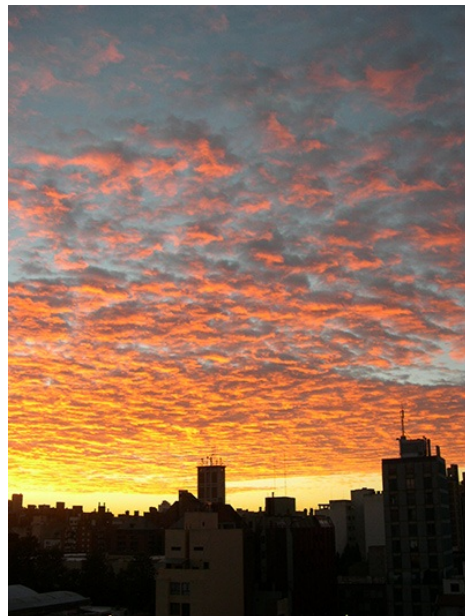
La rateizzazione, in rapporto all'importo massimo da corrispondere, è la seguente:

- un solo importo se inferiore a € 90.000;
- due importi annuali se superiore a € 90.000 ma inferiore € 150.000; il secondo importo residuo non superiore a € 60.000 viene corrisposto dopo un anno (12 mesi) dal primo;
- tre importi annuali se superiore a € 150.000; i primi due importi di € 90.000 e € 60.000 come sopra specificato, l'importo residuo oltre € 150.000 dopo un anno dal secondo (cioè dopo 24 mesi dal primo).

Non esiste una disciplina derogatoria (eccetto quella limitata prevista dal comma 9), pertanto tali disposizioni si applicano anche nei casi di cessazione per inabilità, decesso, anzianità massima contributiva utile, qualora le dimissioni non siano state rassegnate entro il 30 maggio 2010.

L'importo inferiore a € 90.000 deve essere pagato nei termini previsti dal D.L. n. 97/1997. Nel caso tali termini fossero stati superati, e fosse necessario provvedere alla rateizzazione del pagamento, l'Istituto previdenziale è tenuto ad effettuare il pagamento in ogni caso dopo un anno o dopo due anni dal termine ultimo previsto dalla legge per il pagamento della prima quota.

Le quote, fissate dalla norma per le rateizzazioni, si intendono al lordo delle ritenute fiscali che sono determinate ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.



I termini di pagamento in vigore dal 2011

Con l'art. 1 comma 22 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148 viene introdotta una modifica ai termini di liquidazione delle indennità di fine servizio stabiliti dal D.L. n. 79/1997; la norma entra in vigore dal 13 agosto 2011 e non si applica alle cessazioni intervenute fino al 12 agosto. I nuovi termini di liquidazione, in dipendenza dalla causa di cessazione, sono i seguenti:

- decesso (agli aventi diritto): 15 giorni dalla data del decesso
- inabilità ed invalidità: 15 giorni dalla data di cessazione
- limiti di età o vecchiaia: 6 mesi dalla data di cessazione
- dimissioni durante il trattenimento oltre il limite di età: 6 mesi dalla data di cessazione
- limiti di servizio: 6 mesi dalla data di cessazione
- anzianità massima contributiva a pens.: 6 mesi dalla data di cessazione
- collocamento a riposo d'ufficio: 6 mesi dalla data di cessazione
- estinzione per scadenza del contratto a TD: 6 mesi dalla data di cessazione
- dimissioni volontarie con pensione anticipata o senza: 24 mesi dalla data di cessazione
- recesso del datore di lavoro: 24 mesi alla data di cessazione (per licenziamento, destituzione, ecc.)

La corresponsione deve essere effettuata nei tre mesi (90 giorni) successivi a quelli sopraindicati, trascorsi inutilmente i quali l'Istituto previdenziale è tenuto alla corresponsione (d'ufficio) degli interessi rapportati ai giorni di ritardo.

Per il personale con contratto di lavoro a tempo determinato in regime di TFR valgono le considerazioni fatte più sopra.



La nuova disciplina sostituisce la precedente, tuttavia essa non si applica al personale che alla data del 12 agosto 2011 abbia maturato il diritto a pensione di anzianità o di vecchiaia (comprese le cessazioni per limiti di età e di servizio) e nei casi di estinzione del rapporto di lavoro per raggiungimento del termine finale; in questi casi si applicano i limiti più brevi previsti dal D.L. n. 79/1997 e la liquidazione deve essere effettuata dopo 15 giorni dalla cessazione.

Ulteriore deroga si applica al personale del comparto scuola, delle istituzioni di alta formazione artistica e specializzazione musicale e al personale docente di istituzioni scolastiche comunali che hanno recepito le disposizioni relative all'ordinamento delle scuole statali che maturano i requisiti per il pensionamento entro il 31 dicembre 2011 (secondo la specifica disciplina stabilita per questo personale).

Nei confronti del soggetto che maturi, alla data del 12 agosto 2011, il diritto alla pensione di anzianità (c.d. quota) ma prosegua il rapporto di lavoro fino alla cessazione che avviene successivamente per limiti di età, limiti di servizio o collocamento a riposo per raggiungimento della anzianità massima contributiva, si applica il termine per la liquidazione previsto dal D.L. n. 79/1997.

I nuovi termini di pagamento non incidono sulla disciplina delle rateizzazioni,

che continua ad applicarsi.

La disciplina dei termini di liquidazione e della rateizzazione così fissata conserva la sua validità ancora oggi, ma solo per chi ha maturato il diritto a pensione entro il 31 dicembre 2013; la legge di stabilità 2013 porta infatti delle novità per coloro che maturano il diritto a pensione dal 1° gennaio 2014, non solo riguardo ai termini di liquidazione ma anche riguardo alla rateizzazione.

Prima di esaminare questa norma è necessario soffermarsi su una novità apportata dalla riforma delle pensioni disposta dalla c.d. Legge Monti-Fornero.

Perde rilevanza la nozione di anzianità massima contributiva dal 2012

L'art. 24 comma 2 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 22 dicembre 2011, n. 214 prevede che "A decorrere dal 1° gennaio 2012, con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere da tale data, la quota di pensione corrispondente a tali anzianità è calcolata secondo il sistema contributivo"; questa disposizione comporta il venire meno della possibilità di conseguire la pensione con 40 anni di anzianità contributiva e il venire meno della stessa nozione di anzianità massima contributiva (40 anni o quelli previsti da normative speciali).

In conseguenza della nuova disposizione la cessazione dal servizio per raggiungimento di tale anzianità dopo l'entrata in vigore della norma, comporta che la liquidazione dell'indennità di fine servizio avvenga trascorsi 24 mesi.

I termini di liquidazione di 6 mesi previsti dal D.L. n. 138/2011 continuano a permanere per i soggetti che hanno maturato il requisito dell'anzianità massima contributiva entro il 31 dicembre 2012.

Gli stessi termini di 6 mesi continuano ad applicarsi anche in caso di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro da parte dell'Amministrazione o Ente per raggiungimento dell'anzianità massima contributiva ai sensi dell'art. 72, comma 11 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 agosto 2008, n. 133 e successive modificazioni. La risoluzione del rapporto di lavoro deve avvenire nel rispetto dei requisiti previsti per il conseguimento della pensione anticipata (art. 24 comma 10 del D.L. n. 201/2011) sia con riguardo all'anzianità contributiva che all'età anagrafica.

Stesso termine di 6 mesi si applica in caso di recesso da parte del datore di lavoro per gli Enti in dissesto finanziario, anche se i soggetti non hanno maturato l'anzianità massima contributiva, perché il recesso unilaterale è equiparabile a cessazione per limiti di servizio.

I termini di pagamento in vigore dal 2014, per chi matura il diritto a pensione dal 2014

Da ultimo, solamente per i soggetti che maturano il diritto alla pensione dal 1° gennaio 2014, l'art. 1 comma 484 lettera "b" della L. 27 dicembre 2013, n. 147 ha disposto che il termine di sei mesi previsto dalla normativa vigente venisse sostituito dal termine di dodici mesi; alla tabella sopraindicata va sostituita dalla seguente (vedere anche INPS messaggio n. 996 del 17 gennaio 2014):

- decesso (agli aventi diritto): 15 giorni dalla data del decesso
- inabilità ed invalidità: 15 giorni dalla data di cessazione
- limiti di età o vecchiaia: 12 mesi dalla data di cessazione

- dimissioni durante il trattenimento oltre il limite di età: 12 mesi dalla data di cessazione
- recesso unilaterale per limiti di servizio: 12 mesi dalla data di cessazione
- collocamento a riposo d'ufficio: 12 mesi dalla data di cessazione
- estinzione rapporto per scadenza del contratto a TD: 6 mesi dalla data di cessazione
- dimissioni volontarie con pensione anticipata o senza: 24 mesi dalla data di cessazione
- recesso del datore di lavoro: 24 mesi alla data di cessazione (es. licenziamento o destituzione)

Il comma 485 fa espressamente salva l'applicazione della normativa vigente al 31 dicembre 2013 per i soggetti che hanno maturato il diritto alla pensione a tale data.

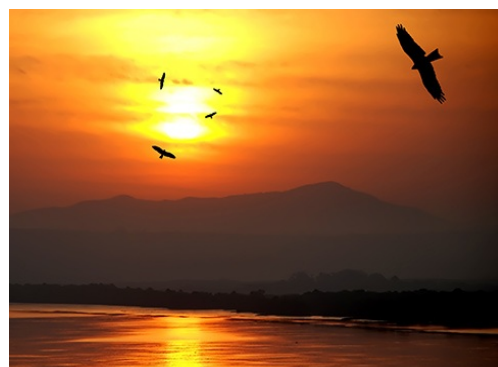
Il pagamento in forma rateale in vigore dal 2014, per chi matura il diritto a pensione dal 2014

Ancora per i soli soggetti che maturano il diritto alla pensione dal 1° gennaio 2014 l'art. 1 comma 484 lettera "a" della legge sopracitata dispone che il pagamento delle indennità di fine servizio, comunque denominate, venga corrisposto con le scadenze fissate secondo la tabella seguente:

- in un solo importo, se inferiore a € 50.000;
- in due importi annuali, se superiore a € 50.000 ma inferiore € 100.000; il secondo importo residuo non superiore a € 50.000 dopo un anno (12 mesi) dal primo;
- in tre importi annuali se superiore a € 100.000; l'importo residuo oltre € 100.000 dopo un anno dal secondo (cioè dopo 24 mesi dal primo).

Anche per il pagamento in forma rateale viene fatta salva l'applicazione della normativa vigente al 31 dicembre 2013 per i soggetti che hanno maturato il diritto alla pensione a tale data.

Anche per coloro che maturano il diritto a pensione dal 2014 si può ritenere che valgano le disposizioni generali esposte più sopra valide per coloro che hanno già maturato il diritto a pensione entro tale data.



Osservazioni conclusive

Con le disposizioni sopra ricordate il legislatore ha inteso non solo allontanare e "diluire" nel tempo il pagamento delle indennità di fine servizio, ma ha anche valutato con sfavore (quasi a volerle scoraggiare) quelle cessazioni diverse da raggiungimento dei requisiti massimi. Il motivo è da ricercarsi nelle difficoltà finanziarie dello Stato che chiede ai lavoratori che da esso dipendono di concorrere "... al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente ..." (primo periodo del comma 7 dell'art. 12 del D.L. n. 78/2010 successivamente modificato).

Premesso quanto sopra è forse possibile tentare alcune considerazioni di ordine generale.

Non vengono previsti interessi per il periodo tra la cessazione e la data da cui l'indennità può essere pagata; questo periodo può essere anche di 24 mesi pari a 720 giorni ma, considerando i 90 per la conclusione del procedimento, il pagamento potrebbe essere effettuato fin anche allo scadere di ben 810 giorni. Va anche ricordato che, nel caso di pagamento oltre il termine, il tasso legale degli interessi dal 2014 è pari appena all'1%.

Il pagamento deve essere effettuato nei 90 giorni successivi alla scadenza del termine per la liquidazione; questo termine potrebbe essere considerato congruo nel caso di pagamento da effettuare dopo 15 giorni dalla cessazione, ma sorprende che resti lo stesso dopo il trascorrere di 6, 12 o 24 mesi; non sarebbe forse più opportuno che la liquidazione delle somme si concludesse entro i termini più lunghi, in modo da effettuare il pagamento non entro i successivi 90 giorni ma immediatamente dopo lo scadere del termine di legge?

Da ultimo va notato che le disposizioni sopra esaminate previste dalla L. 27 dicembre 2013, n. 147 vanno ad incidere, a differenza di quanto disposto dalle precedenti norme, non su tutti i soggetti ma solo su quelli che matureranno il diritto a pensione dal 2014. Questi soggetti sono già penalizzati da retribuzioni più basse, da una pensione più bassa e da una indennità di fine servizio più bassa che, in aggiunta, verrà pagata più tardi e in rate di misura inferiore. Infine, molti di questi soggetti non avranno diritto alla BU o all'IPS bensì al TFR, vuoi perché assunti dal 1° gennaio 2001 vuoi perché hanno optato per la pensione complementare di comparto; come è noto, il TFR risulta di importo inferiore alla BU e all'IPS perché calcolato sulle retribuzioni percepite durante tutta la vita lavorativa. ■

[*] Consigliere d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. Stefano Stefani presta attualmente in servizio presso una Pubblica Amministrazione ove ha realizzato una lunga esperienza nel settore dei trattamenti di pensione del personale. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione.

La tutela previdenziale dei collaboratori a progetto

di Danila Ritacca [*]

L'esperienza ispettiva pone, quotidianamente, all'attenzione degli addetti ai lavori lo spregiudicato uso delle c.d. forme contrattuali atipiche. Nella mia esperienza recente spesso, per esempio, mi sono trovata al cospetto dell'uso assolutamente distorto del contratto di lavoro a progetto; capita sovente di rilevare, anche dalle informazioni acquisite dai lavoratori/collaboratori, una evidente discrasia tra la forma contrattuale, scrupolosamente confezionata in tutti i suoi elementi essenziali, e l'effettiva modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, non certamente lontana da qualsiasi rapporto di lavoro subordinato.

Dalla voce degli stessi lavoratori traspare quasi una rassegnata convinzione, in attesa di una "providenziale" riqualificazione da parte del personale ispettivo, a non dover pretendere alcuna tutela perché, "appunto", a loro dire, lavoratori "autonomi".

Di fronte a tali convinzioni è compito dell'ispettore di vigilanza anteporre alla tradizionale attività sanzionatoria una coscienziosa attività di informazione; tale è anche l'umile intento del presente lavoro.

Recenti interventi normativi, prontamente recepiti dall'INPS, hanno esteso ai collaboratori a progetto importanti tutele originariamente concepite a favore dei soli lavoratori subordinati.



Diffida per il reato di omesso versamento dei contributi

In particolare, l'art. 39 della Legge n. 183/2010 ha esteso ai committenti della gestione separata, di cui all'art. 2, comma 26, della Legge n. 335/1995, l'ipotesi di reato prevista dall'art. 2 commi 1-bis, 1-ter, 1-quater del D.L. n. 335/1983, convertito con modificazioni dalla Legge n. 638/1983.

La chiara finalità, come sottolineato dall'Inps, con messaggio n. 3981 del 6 marzo 2013, è quella di scoraggiare il mancato versamento delle ritenute operate sui compensi dei lavoratori a progetto, prevedendo per il reato di omesso versamento le stesse conseguenze penali previste per il lavoro subordinato. Tale finalità è viepiù rilevante per i collaboratori a progetto se si tiene conto che per tali soggetti non opera l'automaticità delle prestazioni, con il conseguente mancato accredito della contribuzione previdenziale e la mancata percezione della prestazione pensionistica o a sostegno del reddito. La norma richiamata si rivolge ai committenti, persone fisiche o i loro rappresentanti legali, che si avvalgono delle prestazioni dei lavoratori il cui reddito è disciplinato dalla lett. c bis) dell'art. 50, comma 1 del D.P.R. n. 917/1986 (TUIR); in particolare, tale norma assimila al reddito da lavoro dipendente le somme ed i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo d'imposta, anche "in relazione ad altri rapporti di collaborazione aventi per oggetto la prestazione di attività svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita [...]".

Al fine della corretta applicazione di quanto previsto dall'art. 39, con il messaggio sopra richiamato l'Inps spiega le nuove modalità di abbinamento al fine di attivare la procedura di diffida. Oggi la nuova procedura effettua, in modalità centralizzata ed automatica, le seguenti operazioni:

- Individuazione del contributo totale, inteso come la somma dei contributi dovuti da tutti i collaboratori e relativi al singolo periodo di competenza del flusso E-mens;
- Individuazione del contributo dovuto da ogni singolo beneficiario interessato dal flusso E-mens;
- Individuazione delle quote a carico di ogni singolo beneficiario, distinto per ogni tipo di rapporto denunciato;
- Individuazione dei soggetti per i quali si può concretizzare l'illecito penale, così come previsto dal dettato normativo.

Elaborati tali dati, sarà formulata la diffida ex art. 2 Legge n. 638/1983.

Si evidenzia, da ultimo, che la nuova procedura è stata implementata allo scopo di elaborare, nel caso di presenza d'inadempienze sia per i lavoratori dipendenti che per quelli parasubordinati, un'unica diffida da notificare al datore di lavoro persona fisica o al rappresentante legale dell'azienda responsabile nel periodo oggetto della diffida stessa. L'Inps

ricorda, inoltre, che l'invio della diffida, con raccomandata a.r., è preliminare alla notifica della denuncia all'Autorità Giudiziaria nel caso in cui il pagamento non sia effettuato nei termini previsti dalla norma.

Diritto all'indennità di malattia

Le tutele previdenziali dell'indennità di malattia e del trattamento economico per congedo parentale sono state progressivamente estese, attraverso provvedimenti normativi ed indicazioni ministeriali, a tutti i lavoratori iscritti alla Gestione Separata di cui all'articolo 2, comma 26, della Legge 8 agosto 1995, n. 335, non iscritti ad altra forma previdenziale obbligatoria e non titolari di pensione.

In particolare, l'art. 1, comma 788 della Legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) ha introdotto, in favore dei lavoratori a progetto e categorie assimilate, iscritti alla Gestione Separata, specifici istituti previdenziali per la malattia ed il congedo parentale.

Successivamente, con la risposta ad interpello n. 42 dell'11 novembre 2011, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha fornito, tra l'altro, chiarimenti in merito al contenuto del sopra indicato articolo precisando che con l'espressione "categorie assimilate" ai lavoratori a progetto devono essere ricompresi, senza alcuna distinzione, tutti i lavoratori per i quali l'onere contributivo risulta a carico di un committente o associante in partecipazione e per i quali sussiste l'obbligo di iscrizione in via esclusiva alla Gestione Separata con aliquota contributiva piena di cui all'art. 59, comma 16, della Legge n. 449/1997.

L'Inps, con il messaggio n. 4143/2012 ha fornito le prime indicazioni operative in merito alla presentazione delle istanze di prestazioni da parte dei lavoratori parasubordinati; la Circolare n. 77/2013 costituisce, invece, una sorta di vademecum in materia, di seguito si riportano gli aspetti più importanti.

La tutela economica nel caso di malattia è prevista, per i lavoratori parasubordinati, per gli eventi verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2007 purchè non sia decorso il termine annuale di prescrizione del diritto ai sensi dell'art. 6 della legge 11 gennaio 1943, n. 138 tenuto conto anche degli eventuali atti interruttivi.

Per il riconoscimento dell'evento morboso è necessario che sia stato trasmesso all'Istituto un valido certificato attestante lo stato di incapacità temporanea al lavoro attraverso gli usuali canali telematici di trasmissione delle certificazioni di malattia all'Inps.

La tutela dell'indennità di malattia è esclusa per gli eventi di durata inferiore a quattro giorni. Diversamente, in caso di eventi che configurano continuazione o ricaduta rispetto ad un precedente evento morboso (di durata inferiore a 4 giorni), l'indennizzo è previsto per l'intera durata dell'evento, compresi i primi 3 giorni. Per tale motivo, anche in caso di eventi di durata inferiore a quattro giorni è necessario che venga trasmessa all'Istituto idonea certificazione di malattia.

Presupposto per il diritto alla prestazione dell'indennità di malattia è la sussistenza dell'attività lavorativa in corso al momento del verificarsi dell'evento morboso e l'effettiva astensione dal lavoro durante il periodo indennizzato.

I requisiti contributivi e reddituali sono quelli previsti per tutte le categorie di lavoratori iscritti alla Gestione Separata, ex D.M. 12.01.2001 ed art. 1, comma 788, Legge n. 296/2006. Nella specie è necessario che risultino accreditati tre mensilità di contributi nei 12 mesi precedenti l'evento di malattia. Per il 2014 l'aliquota contributiva dovuta per i soggetti iscritti alla Gestione Separata e non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie (v. Circ. n. 18/2014), è pari al 28,72%; il contributo mensile utile ai fini dell'accertamento del requisito richiesto si ottiene applicando la suddetta aliquota sul minimale di reddito (art. 1, comma 3, della Legge n. 233/1990) pari, per l'anno 2014 ad € 15.516,00.

Per quanto riguarda il requisito reddituale è necessario che il reddito individuale assoggettato a contributo nella Gestione Separata, nell'anno solare che precede quello in cui è iniziato l'evento morboso, non sia superiore al 70% del massimale contributivo di cui all'art. 2, comma 18, della Legge n. 335/1995, valido per lo stesso anno. Per il 2014, il limite di reddito previsto ai fini dell'erogazione della suddetta indennità è pari ad € 100.123,00.

Da ultimo si precisa che, relativamente ai co.co.pro., in quanto lavoratori parasubordinati, l'onere contributivo è posto a carico del committente con obbligo di rivalsa sul collaboratore per la quota a carico - nella misura di due terzi per il committente ed un terzo per il collaboratore.



Diritto all'indennità per congedo parentale

Alla luce delle disposizioni richiamate sopra è stato esteso il riconoscimento del diritto al trattamento economico per congedo parentale, limitatamente ad un periodo di tre mesi da fruire entro il primo anno di vita del bambino, a tutti i lavoratori iscritti alla Gestione Separata, di cui all'art. 2, comma 26, della Legge n. 335/1995, ivi compresi i genitori adottivi ed affidatari, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, aventi titolo all'indennità di maternità.

Per i lavoratori parasubordinati con committente la predetta tutela è riconosciuta a partire dal 1° gennaio 2007, purchè non sia decorso il termine annuale di prescrizione del diritto, ai sensi dell'art. 6 della L. n. 138/1943, tenuto conto anche degli eventuali atti interruttivi della stessa.

La prestazione è riconosciuta in favore dei soggetti aventi titolo al congedo di maternità, ovvero ai lavoratori in favore dei quali risultano attribuite, nei 12 mesi precedenti l'inizio del periodo indennizzabile a titolo di congedo di maternità, almeno tre mensilità della contribuzione dovuta alla Gestione Separata, con l'aliquota contributiva piena.

Come precisato dall'Inps con Circolare n. 137/2007, ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità per congedo parentale, è richiesta la sussistenza di un rapporto di lavoro in corso di svolgimento al momento della fruizione del congedo, nonché l'effettiva astensione dall'attività lavorativa.

Il trattamento economico consequenziale spetta limitatamente ad un periodo di tre mesi entro il primo anno di vita o ingresso in famiglia del bambino e dà titolo ad un'indennità la cui misura è pari al 30% del reddito preso a riferimento per l'erogazione dell'indennità di maternità.

Il diritto ai periodi di congedo, in caso di parto o adozione/affidamento plurimi, è riconoscibile per ogni bambino nel rispetto del limite temporale previsto per tale categoria di lavoratori, in relazione all'età (fino a 3 mesi per ciascun figlio, entro il primo anno di vita o dall'ingresso in famiglia).



L'indennità è calcolata, per ciascuna giornata del periodo indennizzabile, in misura pari al 30% di 1/365 del reddito, individuato secondo la base di calcolo utilizzata ai fini della determinazione dell'indennità di maternità. Occorre, quindi, considerare il reddito utile ai fini contributivi tenendo conto del massimale annualmente previsto dall'Istituto; riguardo ai lavoratori parasubordinati con committente viene preso in considerazione l'imponibile contributivo dei dodici mesi precedenti il periodo indennizzabile risultante dalla denuncia presentata dal committente e riferite al lavoratore interessato.

Le innovazioni normative sopra esposte sembrano, dunque, far sperare in un processo di "democratizzazione" del lavoro parasubordinato finora mortificato in cambio di una promessa autonomia organizzativa che tuttavia, anche laddove sia reale, non può bypassare garanzie e tutele di rango costituzionale.

[] La Dr.ssa Danila Ritacca è Funzionario di Vigilanza in servizio presso l'Ufficio Ispettivo della sede INPS di Cosenza. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono esclusive del libero pensiero dell'autore e non impegnano, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.*

DIVERSAMENTE.....ABILI

Nel precedente numero della rivista "Lavoro@Confronto", si è scritto, in lungo ed in largo sul Mercato del Lavoro, dalla istituzione dei Centri per l'Impiego e di una nuova riforma del mercato del lavoro, in tutte le sue sfaccettature.

Analisi e riflessioni sul come raggiungere l'obiettivo per una migliore prospettiva occupazionale.

Infatti, la situazione del tasso della disoccupazione nel nostro Paese è un dramma che preoccupa non poco.

Per tale situazione, non si può non indurci a pensare e, quindi, riflettere, per un istante, della categoria dei diversamente.....abili.

La Legge 482/68, sul collocamento obbligatorio, nel corso degli anni della sua applicazione ha collocato, nel Pubblico e nel Privato non pochi lavoratori disabili e lavoratori orfani di caduti per servizio, orfani di caduti sul lavoro, sordomuti e ciechi.

Purtroppo, continue pressioni politiche e dei rappresentanti delle categorie, sono intervenuti a che la legge venisse modificata.

È così che il 12 Marzo 1999 fu pubblicata la Legge n.68.

Insomma, una Legge 482 riveduta e corretta, ma con le stesse finalità: reinserimento al lavoro dei diversamente.....abili e lavoratori di altre categorie beneficiari della Legge.

La disciplina prevista per i Datori di lavoro privati, si applica anche agli Enti Pubblici Economici.

Entriamo nel merito.

Le persone affette da minorazione fisica con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, alle persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33%, alle persone invalide per servizio dall'8a categoria in giù, alle vedove e orfani di caduto per servizio o sul lavoro, regolarmente iscritti negli elenchi della Direzione Provinciale del Lavoro, possono essere collocate presso le Aziende e gli Enti Pubblici Economici, con un numero di dipendenti validi superiore a 15 unità.



categorie protette, ma anche quelli che erano collocati si sono ritrovati senza lavoro e senza poter accedere alla CIG.

Quindi, nella fattispecie, allo stato la Legge 68/99 è in letargo e specie i diversamentiabili, oltre allo stato disoccupazionale, sono afflitti anche dalla loro situazione invalidante.

Queste riflessioni opportune, servono a far sì che anche al nostro interno si possa discutere e sperare che la situazione economica del nostro Paese possa riprendersi e dare fiducia a tutti noi e a quelli che sono nello stato di bisogno. ■



La Legge prevede anche la sospensione dell'obbligo di assunzioni di lavoratori appartenenti alle categorie protette, da parte dei datori di lavoro, se le Aziende versano in situazioni previste da alcuni articoli della Legge n.223/91 e successive modificazioni.

La Legge n.68/99, inoltre, prevede delle sanzioni amministrative a carico delle Aziende soggette e non ottemperano alle assunzioni delle unità appartenenti alle categorie protette, di cui sono carente.

Purtroppo, in questo attuale momento nazionale, molte Aziende hanno smesso la loro attività, alcune si sono trasferite all'Estero, alcune sono sottoposte a procedura di fallimento.

Ciò ha significato, con la progressiva crisi occupazionale, non solo l'impossibilità di collocare gli appartenenti alle



Nell'intento di favorire la discussione ed anche per tenere vivo il ricordo di Massimo D'Antona, riteniamo utile riportare uno stralcio di una delle sue prime opere, scritta nel 1979. Si tratta del Cap. 12 del libro "La reintegrazione nel posto di lavoro" (editrice CEDAM), attraverso il quale il Prof D'Antona accende i riflettori sull'art 41 della Costituzione, offrendo, su un tema particolarmente delicato, il suo pensiero che si rivela ancora oggi di grande attualità. Con la pubblicazione di questo stralcio, LAVORO@CONFRONTO prosegue nel percorso teso a riproporre agli studiosi ed ai lettori in genere, passaggi importanti della enorme opera che ci ha lasciato il Giuslavorista, prematuramente scomparso nel 1999.

12 - Poteri privati, rilevanza costituzionale della disparità di fatto, garanzia speciale dei diritti della persona. Il valore dinamico dell'obbligo di rispetto sancito dal cpv. dell'art. 41 Cost.

È stato opportunamente osservato che un rilevante punto di contatto tra la Costituzione di WEIMAR e la nostra carta fondamentale sta nelle caratteristiche strutturali, che hanno imposto ai commentatori di approdare ad una classificazione tipologica differenziata delle posizioni soggettive protette^[119]: basterà ricordare la complessa articolazione di figure soggettive, destinatarie di diversi ordini di garanzie costituzionali, rilevata nella nostra Costituzione in un famoso saggio di LAVAGNA^[120]. Ma vi è un ulteriore punto di contatto, quanto importante si dirà subito, messo in luce nello studio di LOMBARDI.

Così tra i giuristi di Weimar come nel dibattito successivo alla promulgazione della nostra Carta costituzionale il problema dell'efficacia diretta delle garanzie costituzionali, a livello dei rapporti interprivati, si è sempre collegato ad ipotesi specifiche (rapporto di lavoro, rapporti associativi entro associazioni latamente necessarie, etc.), caratterizzate da una accentuata disparità tra le parti quanto a potere contrattuale, strumenti di autotutela, intensità degli interessi in gioco.

In linea di massima le situazioni intorno a cui si pone un problema di garanzia dei diritti di libertà (lavoratore, socio di partito politico, membro di comunità necessarie, etc.) ineriscono a rapporti di diritto privato (in genere, rapporti contrattuali) dove le parti non sono, reciprocamente, in posizione di parità: è proprio tale circostanza espone la parte debole ad una serie di influenza e condizionamenti che trascendono i poteri e le pretese esercitabili in virtù del rapporto privatistico.

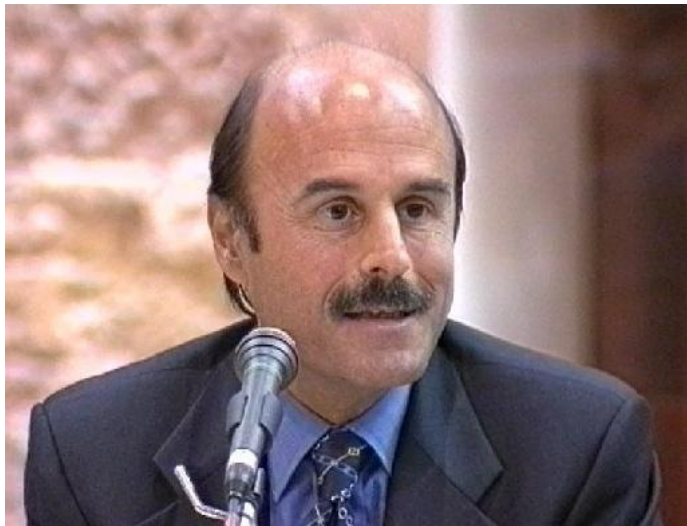
Il quadro comincia dunque a precisarsi: una relazione sociale, che si sviluppa entro i canali di un rapporto privatistico, pone un soggetto in condizione di esercitare un potere che, in relazione alla condizione del soggetto stesso, alle caratteristiche del rapporto, o al rango degli interessi in gioco, espone il soggetto sottoposto alla compressione o alla lesione di diritti di libertà. Risultando a questo punto inadeguati i rimedi comuni azionabili in base al rapporto, il potere privato acquista incidenza costituzionale^[121].

La Costituzione della Repubblica Italiana

Parte prima
DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI
TITOLO III - RAPPORTI ECONOMICI
Art. 41.

L'iniziativa economica privata è libera.
Non può svolgersi in contrasto
con l'utilità sociale o in modo da recare
danno alla sicurezza, alla libertà,
alla dignità umana.

La legge determina i programmi
e i controlli opportuni perché
l'attività economica pubblica e privata
possa essere indirizzata e coordinata
a fini sociali.



L'esistenza di un potere privato, capace di spiegare all'interno di una relazione privata, una efficacia tale da mettere in pericolo libertà e diritti fondamentali, viene proposto dunque come concetto in grado di unificare il problema molto articolato della garanzia dei diritti di democrazia nei gruppi e negli ordinamenti privati, dell'efficacia diretta dei principi costituzionali nei rapporti tra privati, dell'incidenza di questi principi sui rapporti negoziali e via esemplificando^[122].

L'art. 41 Cost. può essere quindi considerato come il «collegamento normativo necessario ai fini di integrare tutti gli estremi della fattispecie di garanzia dei diritti di libertà nei confronti del potere privato»^[123] che è esercitato dall'imprenditore. Il concetto di potere privato riassume allora il senso di quella garanzia «ulteriore» che ravvisiamo nella riaffermazione dei valori della persona di

fronte all'iniziativa economica privata, e ne conferma la natura originale, non meramente estensiva di precetti già affermati.

A noi la tesi interessa per questo specifico aspetto. Nel conflitto tra potere economico ed esigenze di protezione del singolo, il capoverso dell'art. 41 non offre soltanto un parametro statico sul quale misurare la liceità dell'attività di impresa. Esso contiene una indicazione precisa per quanto concerne gli strumenti della tutela giuridica, l'ampiezza e l'incidenza degli apparati sanzionatori. È un rilievo importante, per il tema che ci interessa. Nella «dimensione del potere» trovano unificazione i due piani del problema del controllo sui licenziamenti: non vi è un controllo sull'atto che possa essere visto indipendentemente dagli strumenti sanzionatori; ma vi è un controllo *sull'esercizio del potere nell'attività di impresa*, che include necessariamente strumenti sanzionatori capaci di condizionare l'attività in modo che cessi l'abuso del potere privato.

E questo non svela soltanto la ragione «giuridica» dell'inadeguatezza di una tutela meramente contrattuale della posizione del lavoratore estromesso ingiustamente; ma offre un solido supporto interpretativo per fugare ogni dubbio sulla legittimità costituzionale delle norme positive che, come l'art. 18, predispongono misure di tutela reintegratoria (dirette a far cessare l'abuso del potere privato in quanto tale) di situazioni di vantaggio del lavoratore che, direttamente o indirettamente, involgono beni essenziali della sua sfera personalistica^[124]. ■

BANDO DI CONCORSO PREMIO "MASSIMO D'ANTONA" MIGLIORI TESI IN DIRITTO DEL LAVORO

Si è costituita ed ha iniziato ad operare la Commissione giudicatrice del Premio Massimo D'Antona di cui al Bando di concorso approvato dalla "Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)" in data 30-10-2013.

La Commissione è composta da:

PRESIDENTE

Dr.ssa Paola CHIARI

COMPONENTI

Dr. Antonio ALLEGRINI

Dr. Ugo MENZIANI

Dr. Stefano OLIVIERI PENNESI

Dr.ssa Dora ROTILI

SEGRETERIA TECNICA

Dr.ssa Anna Maria BENEDETTI

Dr.ssa Caterina CAMPO

Il concorso è riservato ai dipendenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai soci della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus), nonché ai rispettivi figli. Il bando prevede l'assegnazione di TRE distinti premi, di Euro 3.000,00 ciascuno, per le migliori tesi in materia di diritto del lavoro.

Le domande di partecipazione complessivamente pervenute alla Segreteria del Premio entro la data di scadenza (28-2-2014) sono state 25.

Il premio sarà assegnato ai vincitori nel corso di una apposita cerimonia che si svolgerà il 20 maggio 2014, nel XV anniversario della scomparsa del Prof. Massimo D'Antona.

Note:

[120] LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione Italiana*, in *Studi economici e giuridici dell'Università di Cagliari*, vol. XXXVI, Padova, 1953.

[121] LOMBARDI, Op. cit., p. 19 ss.; 86-97. Le caratteristiche strutturali del potere privato sono state colte, dalla opinione che qui si riferisce, in termini particolarmente suggestivi. Non sembra che taluni accostamenti possano trascendere il valore descrittivo, ma non di meno, ed anzi proprio per questo, essi possono risultare illuminanti. LOMBARDI rileva ancora che, se sul piano della latitudine della decisione il potere privato mostra affinità con il potere politico che è «libero nel fine», dal punto di vista della realizzazione - cioè della sua capacità di incidere sulle situazioni soggettive dei soggetti coinvolti - esso si avvicina all'attività amministrativa (così pure MAZZIOTTI, *Contenuto ed effetti*, cit., p. 70-71. Vedi retro n. 7).

[122] Tuttavia la teoria peccerebbe di autentico vizio concettualistico se il raccordo tra il piano delle garanzie costituzionali e quello dei rapporti privati fosse affidato solo all'affermazione dell'efficacia diretta di quelle garanzie. In realtà, tutta l'esperienza dottrinale tedesca ed italiana sul problema della *Drittwirkung* mostra quanto sia fragile un raccordo di tal fatta, indipendentemente dal modo in cui venga costruito in sede teorica (op. cit., cap. I e III). L'efficacia diretta non può essere argomentata per *linee interne* dagli stessi principi fondamentali che si vogliono affermare, e si rende necessaria una mediazione già *nell'ambito della Costituzione*.



1978, n. 2651, in *Foro It.*, 1978, I, 2162 che la dichiara manifestamente infondata sulla considerazione che, attuando una «tutela differenziata» delle parti del rapporto di lavoro, l'art. 18 si muove sulla linea tracciata dagli art. 3 e 41 Cost. Vedi già, in riferimento all'Art. 8 della l. n. 604/1966, Corte Cost., 28 dicembre 1970, n. 194, in *Foro It.*, 1971, I, 3. In dottrina soprattutto GENTILI BALLESTRERO, *I licenziamenti*, cit., p. 363 SS.

[*] Tratto da:

PUBBLICAZIONI DELL'ISTITUTO DI DIRITTO PRIVATO DELL'UNIVERSITÀ DI ROMA
MASSIMO D'ANTONA
LA REINTEGRAZIONE NEL POSTO DI LAVORO
Art. 18 dello Statuto dei Lavoratori
PADOVA - [CEDAM](#) - 1979



Occorre individuare, in altri termini, la norma (o le norme) di rango costituzionale che, prendendo in considerazione il rapporto giuridico-sociale in questione, *come rapporto di potere costituzionalmente «pericoloso»*, consenta di riaffermare, nei confronti di esso, le garanzie costituzionali del singolo. È la norma-collegamento che determina l'incidenza pubblicistica del potere privato e che giustifica l'instaurazione di garanzie speciali, *ulteriori* rispetto a quelle che riguardano la funzionalità del rapporto privato. Questo collegamento normativo consente - secondo Lombardi - di risolvere integralmente sul piano costituzionale la questione dell'efficacia delle garanzie dei diritti fondamentali (op. cit., p. 139).

[123] LOMBARDI, Op. cit., p. 139.

[124] La questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 sotto questa angolazione è stata sollevata più volte: v. ad es. Cass., 25 maggio

Hanno collaborato a questo numero

- Biagio ADDUCI
- Tiziano ARGAZZI
- Giuseppe CANTISANO
- Alfonso DE LUCIA
- Fabrizio DI LALLA
- Elena FUCILE
- Roberto LEARDI
- Renato NIBBIO
- Stefano OLIVIERI PENNESI
- Luigi OPPEDISANO
- Mario PAGANO
- Pietro PERRI
- Claudio PALMISCIANO
- Maria Rosaria PISAPIA
- Danila RITACCA
- Stefano STEFANI
- Paolo VETTORI

LAVORO@CONFRONTO

*Via Quintino Sella, 23
00187 Roma*

*www.lavoro-confronto.it
LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonina.it*

*Rivista bimestrale on line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)
Registrata presso il Tribunale di Udine
N. 4/2014 - In data 27 febbraio 2014*

*Direttore Editoriale
Claudio PALMISCIANO*

*Direttore Responsabile
Renato NIBBIO*

*Capi Redattori
Palmina D'ONOFRIO, Annunziata ELIA*

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

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