



## Quindici anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona

di Claudio Palmisciano



Il 20 maggio 2014 ricorre il 15° anniversario della scomparsa del Prof. Massimo D'Antona, il giuslavorista, consulente del Ministro del Lavoro, barbaramente ucciso da un nucleo brigatista, a pochi passi dalla sua abitazione mentre si accingeva a svolgere la sua attività quotidiana.

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

[Continua a pag 2]

## Dalla parte delle donne e del lavoro

di Alessandra Servidori

La premessa è che ci onora predisporre una vera e propria PIATTAFORMA OPERATIVA per la Rivista della Fondazione D'Antona, accompagnata da riflessioni politiche e tecniche molto franche.

Il Governo nei recenti provvedimenti che ha assunto, sono in via di attuazione regolatoria, ha inserito tra le altre novità, alcune norme che attendevano da tempo la realizzazione. Ci riferiamo all'esercizio della delega sulla riforma dell'occupazione femminile che si è tracciato, se pur con timidi e non risolutivi provvedimenti attesi da molti anni, almeno la strada, pur ricordando che è dai tempi dell'ultimo Governo Prodi che di questa materia ci trasciniamo l'attivazione facendo scadere regolarmente i termini di attuazione. [...]

[Continua a pag 5]

## Sommario:

Quindici anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona

Dalla parte delle donne e del lavoro

Di Cosa Parliamo

Il telelavoro si evolve in smart working

Incentivi all'occupazione

Il lavoro in agricoltura

La convalida delle dimissioni e la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro

La disciplina dell'orario di lavoro

Protezione dai rischi connessi all'esposizione all'amianto - Le modifiche normative

La tutela del lavoro dei Minori

Immigrazione: l'ingresso per lavoro "Fuori Quota" -

Le agevolazioni per i lavoratori altamente qualificati

Trattamento di fine rapporto garantito in tempi di crisi

La responsabilità solidale del committente nell'ipotesi di devoluzione del TFR al Fondo di Tesoreria Inps

Tavola rotonda: Uscire dalla crisi, quale riforma per il lavoro?

Massimo D'Antona e la Sua riforma della Pubblica Amministrazione

5 aprile 2014 - Assemblea Nazionale della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

Hanno collaborato a questo numero

## Di Cosa Parliamo

di Renato Nibbio

In questo quarto numero della Rivista ospitiamo ben volentieri la "piattaforma operativa" della Consigliera nazionale di parità. Alessandra Servidori affronta, come lei stessa precisa "con franchezza", i punti dolenti che ancora ritardano la concreta integrazione femminile nel mondo del lavoro, e formula interessanti proposte per un approccio concreto alle problematiche, spesso non considerate in un quadro di insieme né puntualmente collocate nel contesto socio-economico europeo. Pubblichiamo il contributo della Consigliera così come ci è pervenuto e riconfermiamo la totale disponibilità della Rivista a dare spazio anche ad altri interventi sul tema della parità; a mero esempio, ospiteremo in uno dei prossimi numeri un intervento sul ruolo del Comitato Unico [...]

[Continua a pag 8]

# Quindici anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona

di Claudio Palmisciano [\*]

## La ricorrenza



Il 20 maggio 2014 ricorre il 15° anniversario della scomparsa del Prof. Massimo D'Antona, il giuslavorista, consulente del Ministro del Lavoro, barbaramente ucciso da un nucleo brigatista, a pochi passi dalla sua abitazione mentre si accingeva a svolgere la sua attività quotidiana.

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

*Massimo D'Antona viene ucciso dalle brigate rosse perché individuato come la mente pensante del "Patto per l'occupazione e lo*

*sviluppo", firmato fra Governo e parti sociali alla fine del 1998; un patto che il giurista ideato per il Governo guidato da Massimo D'Alema e per il ministro del Lavoro Antonio Bassolino.*

Purtroppo, c'è un filo rosso che lega i delitti che hanno colpito alcuni fra i nostri migliori studiosi impegnati a fianco del Governo nella riscrittura delle regole degli assetti istituzionali e, soprattutto, nell' ammodernamento delle norme sul mercato del lavoro. La storia ci porta a ricordare **Gino Giugni**, "padre" dello Statuto dei lavoratori, che venne gambizzato a Roma nel 1983; **Ezio Tarantelli**, assassinato nel 1985, anch'egli docente universitario, in quel periodo era impegnato come consulente della CISL nell'accordo tra governo e sindacati sul taglio degli scatti di scala mobile. **Roberto Ruffili**, ucciso nel 1998. Era consigliere di Ciriaco De Mita, in quel momento Presidente del Consiglio, definito dalle BR vero e proprio cervello politico del progetto demitiano. Tre anni dopo Massimo D'Antona, nel 2002, venne ucciso **Marco Biagi**, consulente di Roberto Maroni, allora Ministro del lavoro. Insomma, una precisa strategia delle Br, tesa a colpire uomini dello stato legati ad un contesto di ammodernamento delle Istituzioni e delle regole sul mercato del lavoro.

Nel 2004 la vedova del giuslavorista, nel libro COSI' RARO, COSI' PERDUTO (Olga D'Antona con Sergio Zavoli - Mondadori, 2004 - 130 pagine) ebbe a dire: **"Non c'è alcun fondamento politico razionale nella strategia delle Br e, oltre al dolore per la perdita della persona a me più cara, c'è l'amarezza dell'insensatezza di quell'assassinio"**.

Con Massimo D'Antona esce di scena uno dei migliori giuslavoristi che il nostro Paese abbia mai avuto. Uno studioso sui temi del lavoro particolarmente prolifico, il cui impegno ebbe a manifestarsi fin dal 1972 con i suoi primi interventi pubblici su questioni riguardanti i temi del lavoro. Rileggendo la sua storia professionale, i diversi libri pubblicati, il gran numero di interventi divulgati su riviste specializzate, gli importanti documenti scritti a sostegno della azione del Governo, si resta veramente sbalorditi per la rilevanza qualitativa e quantitativa degli studi messi a disposizione della politica, del sindacato, degli studiosi e del Paese tutto.

Su (e di) Massimo D'Antona e sulle sue opere sono state scritte tante cose. Noi in questa occasione vogliamo, da una parte, limitarci a ricordare, in maniera molto sintetica, la sostanza del suo impegno nell'ultimo periodo della sua vita e cosa questo potrebbe significare oggi per tutti noi e, dall'altra, attraverso una articolata analisi e riflessione di Dario Messineo dal titolo **["Massimo D'Antona e la Sua riforma della Pubblica Amministrazione"](#)** , riprendere alcuni fili del ragionamento che lui ci ha lasciato in materia di riforma della pubblica amministrazione. Per gli studiosi più appassionati ricordiamo che on line è possibile reperire il catalogo completo delle opere scritte da Massimo D'Antona e pubblicate da importanti case editrici.



## A cosa stava lavorando

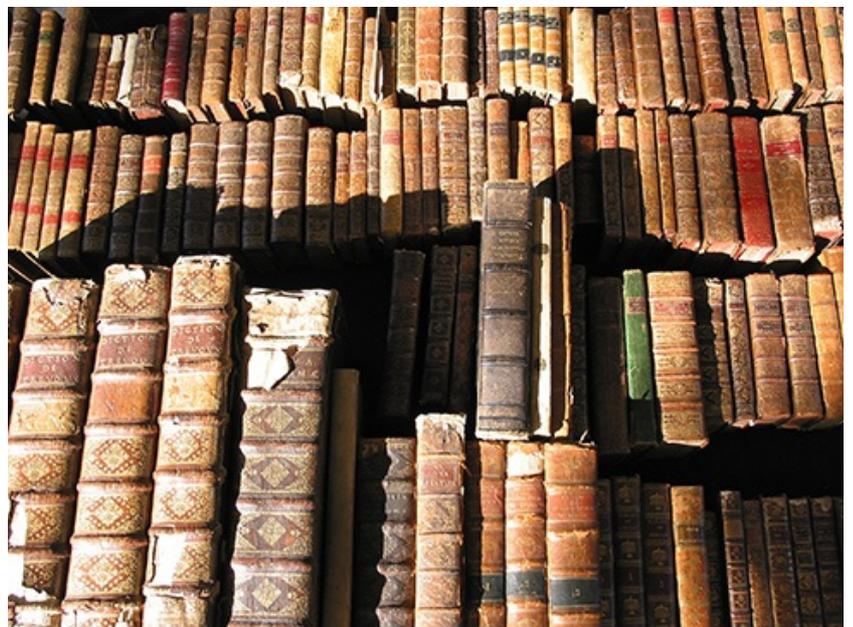
Il 22 dicembre 1998, era stato firmato fra Governo, Associazioni imprenditoriali e Organizzazioni sindacali il *"Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione"*. Quel patto aveva potuto prendere la luce grazie al contributo fondamentale portato a quel documento proprio da Massimo D'Antona. In quel protocollo emerge con grande evidenza la visione assolutamente originale e innovativa che Massimo D'Antona aveva sui temi dell'economia e del lavoro.

L'accordo del 1998 era una sorta di prosecuzione e ulteriore ampliamento delle scelte già assunte con il più importante Protocollo di concertazione del 23 Luglio 1993 che aveva consentito al Paese di uscire da una pesante condizione di difficoltà grazie anche alla scelta di rendere stabile e continuo

il confronto tra Governo, organizzazioni sindacali e associazioni datoriali. Nella logica dell'accordo del 1993, il patto del 1998 ampliava alcune scelte e immaginava nuovi orizzonti sia della politica che delle forze sociali nella logica dell'ammmodernamento del Paese e di piena integrazione all'interno dell'Unione Europea. Le più importanti linee direttrici, del patto del 1998 erano il rafforzamento della concertazione, con la sua estensione a tutti i livelli istituzionali, sulla Pubblica amministrazione riorganizzazione e semplificazione, sulla riduzione del cuneo fiscale, con la riduzione dell'Irpef e del carico contributivo, sulla scuola e formazione, con l'elevazione dell'età per l'obbligo scolastico e l'ampliamento della formazione continua, con nuovi momenti di lotta alla evasione fiscale ed al lavoro sommerso.

Sulle questioni del governo del mercato del lavoro, Massimo D'Antona era convinto della necessità di introdurre la cultura nuova della unificazione delle regole sul lavoro fra "privato" e "pubblico", guardando al Ministero del lavoro come unica sede istituzionale nella quale creare quel ruolo di "amministrazione delle politiche del lavoro" e superando la contemporanea esistenza del Ministero della Funzione Pubblica per la gestione dei contratti pubblici.

Sulla pubblica amministrazione va ricordato che, le uniche azioni che hanno in qualche modo rappresentato un'importante spinta all'innovazione ed alla semplificazione sono quelle sostenute da Massimo D'Antona, che hanno consentito di dar vita alla cosiddetta *Privatizzazione del diritto del lavoro pubblico*, portate avanti nel 1993 (Governo Amato) e nel 1998 (Governo D'Alema). Due provvedimenti molto complessi e articolati ma che, fra le molte innovazioni contenute, 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*.

Impegnato nel continuo adeguamento delle norme di riforma del pubblico impiego stava lavorando alla stesura del "testo unico sul lavoro pubblico"; testo che vide, comunque, la luce nel 2001 come decreto legislativo n. 165.

Purtroppo la sua morte prematura e le vicende politiche che portarono qualche mese dopo alla caduta del Governo D'Alema, hanno lasciato incomplete molte delle cose che aveva immaginato Massimo D'Antona sia per quanto riguarda la

attuazione del protocollo del dicembre del '98 che anche per ciò che concerne la esigenza di successivi interventi di adeguamento sulle norme di riforma della pubblica amministrazione



## A 15 anni dalla scomparsa, il suo pensiero

Massimo D'Antona aveva sempre avuto un rapporto speciale con il sindacato. Nella Consulta giuridica e nell'Ufficio legale della CGIL, nelle sedi unitarie di dibattito sui problemi giuridici dell'occupazione e del lavoro, il suo maggiore impegno è consistito nella ricerca di percorsi e di soluzioni che connotassero il sindacato come soggetto della trasformazione e dell'innovazione, spesso mettendo in guardia da posizioni e impostazioni di mera conservazione dell'esistente. Proprio perché rafforzato da questa esperienza condotta nel sindacato e contestualmente convinto della esigenza di adeguamento del nostro Paese agli standard di gestione del lavoro presenti nei paesi più forti dell'Europa occidentale, era molto attento a tutte le nuove forme di organizzazione del lavoro ed era profondamente impegnato sul tema della flessibilità nel mercato del lavoro, un tema per il quale spesso incontrava molte resistenze proprio sul fronte sindacale il quale manifestava la giustificata preoccupazione che se ne potesse fare un uso distorto.

Invece, da uomo di sinistra e con grandi esperienze a fianco del sindacato, era convinto che il sindacato dovesse fare propria la sfida della flessibilità, esattamente perché era consapevole dell'esigenza di andare verso quella direzione, al passo con il contesto europeo. Era favorevole, quindi, alla introduzione di

nuove forme di flessibilità a condizione, però, che le stesse fossero accompagnate da tutele forti che garantissero a ogni individuo/lavoratore la possibilità di portare avanti il suo progetto di vita nel rispetto della dignità di ognuno.

Purtroppo, oggi le forme contrattuali flessibili sono presenti in gran numero nella nostra legislazione del lavoro con l'evidente punto debole della assenza di garanzie in una pericolosa situazione di proliferazione delle situazioni di precarietà non protette.

Da questo punto di vista non possiamo permetterci di lasciare passare ancora troppo tempo: c'è l'esigenza di introdurre tutte le tutele possibili proprio su quelle forme contrattuali flessibili che oggi relegano i lavoratori al rango di cittadini di serie B. Su questo tema il pensiero di Massimo D'Antona è ancora oggi di straordinaria attualità.

Ma ci tengo a sottolineare che proprio dalla lettura del protocollo del 1998 si capisce benissimo che Massimo D'Antona era uno dei più motivati sostenitori della politica della concertazione perché era convinto che il pieno coinvolgimento e la responsabilizzazione delle parti sociali nelle scelte che riguardavano i temi dell'economia e del lavoro rappresentava una grande risorsa per l'uscita dalle situazioni di difficoltà in cui si trovava il Paese in quegli anni.

Ed il modello concertativo che vedeva Massimo D'Antona non riguardava solo il livello del Governo centrale ma egli immaginava che lo spirito di disponibilità alla discussione ed alle intese sui problemi della società potesse ricrearsi a tutti i livelli istituzionali al centro ed in periferia.

In questa nostra Rivista abbiamo fin dall'inizio scelto una precisa linea editoriale di totale neutralità ed autonomia rispetto alla politica ed al Governo in carica. Tuttavia, proprio in sintonia con questa nostra equidistanza dalle posizioni politiche e perché fermamente convinti della lungimiranza delle riflessioni di Massimo D'Antona sul tema della concertazione, continuiamo a sostenere che una maggiore disponibilità di tutti i governi a sedersi ad un tavolo ed a discutere con le parti sociali (datori di lavoro e lavoratori) sulle scelte che riguardano la vita delle imprese, dei lavoratori e dei cittadini in genere consentirebbe di poter assumere le decisioni necessarie al Paese tenendo conto dei problemi e delle sofferenze espressi da coloro che effettivamente rappresentano pezzi importanti della nostra società. E ciò si badi bene, senza pretendere di minare in alcun modo la autonomia e la responsabilità del Governo che, in ogni caso, ha il diritto dovere di decidere in ultima istanza anche in presenza di eventuali dissensi provenienti dalle associazioni di rappresentanza.

Insomma, la storia ed i risultati darebbero oggi pienamente ragione a Massimo D'Antona ma le scelte operate dai Governi succedutisi negli ultimi anni non sempre hanno mostrato quella necessaria disponibilità e lungimiranza. Io sono convinto che una concertazione matura possa oggi aiutare a risolvere molti dei gravi problemi che in questo momento affliggono il nostro Paese. ■

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



La premessa è che ci onora predisporre una vera e propria PIATTAFORMA OPERATIVA per la Rivista della Fondazione D'Antona, accompagnata da riflessioni politiche e tecniche molto franche.

Il Governo nei recenti provvedimenti che ha assunto, o sono in via di attuazione regolatoria, ha inserito tra le altre novità, alcune norme che attendevano da tempo la realizzazione. Ci riferiamo all'esercizio della delega sulla riforma dell'occupazione femminile che si è tracciato, se pur con timidi e non risolutivi provvedimenti attesi da molti anni, almeno la strada, pur ricordando che è dai tempi dell'ultimo Governo Prodi che di questa materia ci trasciniamo l'attivazione facendo scadere regolarmente i termini di attuazione. Dunque il Governo è delegato ad adottare norme per la revisione e l'aggiornamento delle misure volte a sostenere la genitorialità e tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, **con esclusione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche**". Il che ci riporta ad una differenziazione tra norme di lavoro pubblico e privato che soprattutto in materia di genitorialità permangono diverse e assolutamente incomprensibili. La parte più interessante della recente delega è riferita 1) "all'incentivazione di accordi collettivi volti a favorire la flessibilità dell'orario lavorativo e dell'impiego di premi di produttività, al fine di favorire la conciliazione tra l'esercizio delle responsabilità genitoriali e dell'assistenza alle persone non autosufficienti, con l'attività lavorativa; 2) "il favorire l'integrazione

dell'offerta di servizi per la prima infanzia forniti dalle aziende nel sistema pubblico - privato dei servizi alla persona, anche mediante la promozione dell'utilizzo ottimale di tali servizi da parte dei lavoratori e dei cittadini residenti nel territorio in cui sono attivi".

Entrambi i provvedimenti devono essere ben regolati in quanto per il primo 1) riferito all'incentivazione degli accordi collettivi volti a favorire la flessibilità noi - *come Consigliera nazionale di parità* - **sottolineiamo l'importanza di implementare il fondo previsto dall'art 8 della legge 183/2011 per detassare la conciliazione vita-lavoro attraverso il sistema applicato sugli accordi di produttività attualmente soggetta a decontribuzione, considerandoli produttività perché flessibilità e dunque conciliazione anche avvalendosi della raccolta di prassi dell'Osservatorio sulla Contrattazione in capo alla Consigliera Nazionale, attivato sull'analisi degli strumenti previsti dall'accordo comune delle parti sociali del marzo 2011**. Per il secondo 2) la parte sui servizi alla persona, occorre realizzare sui territori una effettiva integrazione tra pubblico e privato applicando dei sistemi di convenzione e di certificazione che garantiscono la vera competitività e qualità tra pubblico e privato.

Ma andiamo per ordine, e sul tema politiche di pari opportunità, segnaliamo alcune questioni che sono da affrontare, pena la inutile e barocca ridondanza di alcuni organismi che sono sinonimo di spreco e sicuramente hanno necessità di razionalizzazione.

La prima questione che segnaliamo è relativa al ruolo delle Consigliere di parità alle quali è stato tagliato il fondo previsto dalla Legge. dlgs 198/2006 sia a livello Nazionale che regionale e territoriale ma non eliminato il ruolo che a tutt'oggi è fondamentale in quanto siamo pubblici ufficiali che hanno il compito non solo di impugnare le discriminazioni sul lavoro ma di operare per pervenirle attraverso lo sviluppo delle politiche attive. Il problema a nostro parere si risolve con un riordino degli organismi di parità che devono essere in capo alla Presidenza del Consiglio e di cui una gestione collegiale in un unico organismo con la Consigliera nazionale, il Capo Dipartimento della Presidenza del Consiglio e un/una rappresentanza della Conferenza Stato regioni. È la soluzione più razionale per poter agire ognuno con il ruolo che gli compete, e per noi consigliere che ci occupiamo di materia lavoristica agire in sussidiarietà e relativamente a materie trasversali con altri ministeri Estero, PA, economia, ecc. con le risorse in riferimento ai ruoli svolti (lavoro, immigrazione, violenza, politiche internazionali, ecc.) e soprattutto per una omogeneità e rafforzamento anche nei confronti delle

politiche europee e internazionali. A livello territoriale lo stesso medesimo modello così da razionalizzare le risorse in materia di Pari Opportunità. Superare dunque la miriade di commissioni e comitati che non riescono ad essere operativi per agire a sistema. Noi questa soluzione l'abbiamo già più volte indicata perché riteniamo che sia concreta e razionale.

Inoltre noi siamo convinte che ci siano alcune proposte che vadano valutate per risolvere e ammodernare il welfare, redistribuire e finanziare il sistema.

1) La Famiglia in quanto tale è anche prestatrice d'opera (sostituendo di fatto il welfare nell'accudire il nucleo con il lavoro di cura) e deve diventare soggetto di riferimento nella definizione del welfare di sussidiarietà e quindi di servizi pubblici e privati.

2) Si deve applicare il sistema di bilateralità nelle aziende, per ampliare l'intervento e sostenere oltre alla formazione, i congedi parentali e quindi il reddito del lavoratore/lavoratrice che si assenta per periodi di cura e assistenza e non gravare solo sulle aziende agevolando così la conciliazione tempo di vita e di lavoro.



3) **a.** Lavoratrici autonome Congedo di maternità per le iscritte alla Gestione separata INPS con estensione del principio di automaticità delle prestazioni. Già ad oggi tutte le iscritte alla Gestione separata INPS che non abbiano altre coperture contributive in altre gestioni o non siano pensionate possono accedere all'indennità di maternità (art.59 co.16 L.449/97), ma per loro non opera il c.d. principio dell'automatismo delle prestazioni previdenziali sancito per i 'prestatori di lavoro' (art. 2116 c.c.) in forza del quale le prestazioni sono comunque garantite anche nel caso di mancato o irregolare versamento da parte dell'imprenditore dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti (*Circolare Inps del 06 settembre 2006, n. 95 paragrafo 5 lett. c.*). Sarebbe utile estendere l'efficacia del principio non solo alla tutela della maternità (come proposto nel Job Act) ma a tutte le prestazioni previdenziali erogate alle e agli iscritti alla gestione separata INPS (malattia, trattamenti pensionistici); **b.**

Estensione del diritto "universale" alla maternità per tutte le

iscritte alla gestione separata INPS. Al momento, il diritto spetta solo alle lavoratrici che possano vantare un accredito di almeno 3 mesi di contribuzione nei 12 mesi precedenti l'inizio dell'evento (deve considerarsi come il minimale contributivo per i collaboratori non è determinato come per i lavoratori dipendenti, ma viene calcolato sulla base della contribuzione versata nell'anno e poi riparametrata sul minimale mensile. Pertanto, può succedere che collaborazioni che durino tutto l'anno in realtà a livello contributivo non arrivino a coprire i 12 mesi, ma solo parte dell'anno - vedi circ. INPS 26/05/2003 n.93). Per rendere universale il diritto si potrebbe concedere il diritto al congedo anche a lavoratrici che - in costanza di rapporto - possano far valere meno di 3 mesi di contribuzione, al pari di quanto avviene per le lavoratrici dipendenti.

4) Verificare la possibilità di istituire un Fondo di solidarietà contrattuale e sussidiarietà tramite la contrattazione collettiva finalizzato al sostegno al reddito del/della lavoratore/lavoratrice che si assenta per cura di familiari. Tale Fondo potrebbe essere anche implementato, in parte, dalle risorse riunificate della spesa sociale dedicata al lavoro e alla promozione dell'occupabilità femminile precedentemente stanziata dalle leggi 53/2000 art 9 - legge 125/2001 - legge 215/1992 imprenditoria femminile, nonché dal Fondo della Presidenza del Consiglio dei Ministri che opera completamente slegato dagli interventi degli altri ministeri sempre sugli stessi temi.

5) Come abbiamo sopraddetto, implementare il fondo previsto dall'art 8 della legge 183/2011 per detassare la conciliazione vita-lavoro attraverso il sistema applicato sugli accordi di produttività attualmente soggetta a decontribuzione, considerandoli produttività perché flessibilità e dunque conciliazione anche avvalendosi della raccolta di prassi dell'Osservatorio sulla Contrattazione in capo alla Consigliera Nazionale, attivato sull'analisi degli strumenti previsti dall'accordo comune delle parti sociali del marzo 2011.

6) Ripristinare nel bilancio INPS, alla voce assegni familiari, l'utilizzo delle contribuzioni in attivo di un miliardo e dirottati sui bilanci in passivo previdenziale.

7) Utilizzare insieme alle Regioni sia nei POR che in ambito nazionale il Fondo Sociale Europeo per sostenere la conciliazione vita/lavoro con progetti operativi e concreti.

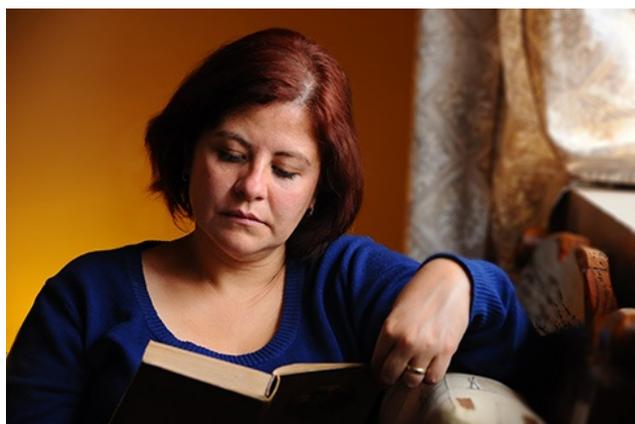
8) Concretamente analizzare quanto spazio dà l'Europa al lavoro dei giovani e delle donne, tema messo a margine dai temi dell'economia e della finanza. Teniamo conto che il tema della disoccupazione dei giovani in Europa (e delle giovani donne dunque) interessa il Sud e l'Est (i paesi più deboli della comunità). E' determinante sapere come si utilizzeranno i fondi della Banca Europea per investimenti per le piccole e medie imprese, l'innovazione, poiché anche l'accesso al credito per i giovani e le donne è fondamentale per sostenere le start up di imprese anche in ambiti che sono fonte di sviluppo come il turismo, la cultura, i servizi alla persona ed educativi.

Una questione sulla quale mi esprimo con chiarezza è la NON condivisione del il ddl sulle dimissioni in bianco approvato all'unanimità alla Camera perché rischia ancora una volta di essere una pura battaglia politica e demagogica contro la

norma che in pochi anni ha visto contrapposizioni politiche e scorribande a danno delle lavoratrici e non a salvaguardia di esse. Infatti non si tratta di disposizioni per la risoluzione consensuale del contratto di lavoro per dimissioni volontarie che comunque per le lavoratrici madri e i lavoratori vengono accertate dal procedimento previsto già dal Testo Unico 151-2001, poi rafforzato dalla legge 92/2012 che prevede l'obbligo della convalida delle dimissioni e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro avvenuta nei primi tre anni di vita dei bambini. Ma trattasi della reintroduzione dei moduli numerati validi 15 giorni e resi disponibili dagli uffici territoriali del lavoro che già da ora insieme agli ispettori dunque pubblici ufficiali, sono chiamati comunque a vigilare sulle dimissioni per le lavoratrici e i lavoratori. Sulle dimissioni infatti i soli dati certi e non giornalistici sono disponibili dal Rapporto Annuale che proprio il 15 di aprile abbiamo presentato come Ministero del lavoro e delle politiche sociali e relativi all'anno 2013 e alle lavoratrici e lavoratori madri e padri. Lavoro che vede impegnate anche le consigliere di parità a fianco degli ispettori proprio a tutela della prevenzione delle discriminazioni. È indubbio che il fenomeno delle dimissioni in generale sia presente ma è da addebitarsi principalmente alla crisi economica che è evidente e alla situazione sociale che ancora molto grave e non di facile soluzione. Per questa ragione è necessario monitorare i dati con fonti accreditate e soprattutto semplificare il contesto in cui ci troviamo ad operare non ritornando su posizioni conflittuali che danneggiano il percorso riformatore in atto. Sono dell'opinione che l'ultimo provvedimento assunto dalla legge Fornero per le dimissioni delle lavoratrici e lavoratori genitori, pur essendo complicato ed entrato in vigore solo dal 2012, tutela sicuramente tutti i lavoratori e le lavoratrici in quanto permette, se non confermate le dimissioni da un accertamento degli ispettori, di essere annullate poiché presumibilmente estorte e dunque non lecite. Vero è invece che l'aumento di questa tipologia di dimissione quest'anno convalidate dagli uffici territoriali riferite all'anno 2013 nei primi tre anni del bambino registra un aumento del 23% rispetto all'anno 2012 ed è collegato soprattutto all'aumento del numero di madri dimissionarie ma soprattutto quelle dei padri che è triplicato in conseguenza dell'introduzione della norma anche per loro e per l'aver ampliato il periodo di monitoraggio riferito agli anni del figlio che da 1 sono passati a tre. E le motivazioni sono riconducibili si badi bene, in scala, ad abbandono del lavoro dopo il primo figlio perché non riescono a conciliare il tempo di cura e di lavoro, costano troppo i servizi per il neonato, non ci sono posti al nido, non hanno parenti disponibili, non sufficienti strutture di servizi ma anche passaggio ad altra azienda o chiusura di attività aziendale.

**Ultima considerazione che mi sento di fare è quella di suggerire di non cadere in quella cultura di governo che non ti fa saper distinguere la promessa elettorale dai provvedimenti veri e necessari.**

Perché sono consapevole che con quegli 80 euro non rimettiamo in moto l'economia italiana. A dirlo non siamo noi: è l'Istat e persino il ministro Padoan. L'Istat, infatti, stima che le misure del Def produrranno un effetto positivo sul pil dello 0,2% a fronte di una ricaduta sul fisco per 11,3 miliardi all'anno, percentuale che potrebbe dimezzarsi al netto degli interventi di copertura delle maggiori spese e minori entrate previste dal Def. E se anche fosse che la ricaduta sul pil si rivelerà di tre decimi di punto come ha affermato più ottimisticamente Padoan, ci ritroveremo comunque ad aver "speso" (nel senso di minori entrate tributarie) molto più di quanto "incassato" (crescita economica), nel rapporto di uno a tre o uno a quattro: un beneficio di 3 o 4,5 miliardi contro oltre 11 di mancato gettito. Dinamica che sarebbe stata ben diversa se, a parità di perimetro della manovra, l'intervento fosse stato tutto dedicato alla fiscalità che grava sulle imprese. La questione coperture: questi tentativi di trovare risorse da tagli di spesa un po' casuali e molto lineari, e in tutti i casi non strutturali, producono danni. È comprensibile che in certe circostanze non si guardi troppo per il sottile ma è dura migliorare l'efficienza della burocrazia se anziché la meritocrazia si usa l'appiattimento parificante (verso il basso). **NON sono tutti "gufi" e "gufe" quelli che hanno sollevato obiezioni. Con il bagaglio del Def e della manovra "più soldi in tasca", affrontiamo le elezioni, ma ricordiamoci - sperando che Grillo non abbia il risultato che alcuni sondaggi gli attribuiscono - che quello shock rivoluzionario di cui ha parlato Renzi, dovrà essere prodotto con riforme davvero incisive e strutturali e con un "piano Marshall" che tiri fuori il Paese dalla crisi in cui, tuttora, è sprofondata. Il quadro economico resta fragile, per la domanda nazionale si registra solo un lieve miglioramento, l'occupazione dovrebbe continuare a scendere per tutta la prima metà del 2014 e tornare a salire non prima della fine dell'anno compresa quella femminile, e persino la competitività degli esportatori è scesa (di circa quattro punti percentuali da metà 2012) nonostante l'export sia la nostra unica ancora di salvezza. Dunque attenzione. ■**



Perché sono consapevole che con quegli 80 euro non rimettiamo in moto l'economia italiana. A dirlo non siamo noi: è l'Istat e persino il ministro Padoan. L'Istat, infatti, stima che le misure del Def produrranno un effetto positivo sul pil dello 0,2% a fronte di una ricaduta sul fisco per 11,3 miliardi all'anno, percentuale che potrebbe dimezzarsi al netto degli interventi di copertura delle maggiori spese e minori entrate previste dal Def. E se anche fosse che la ricaduta sul pil si rivelerà di tre decimi di punto come ha affermato più ottimisticamente Padoan, ci ritroveremo comunque ad aver "speso" (nel senso di minori entrate tributarie) molto più di quanto "incassato" (crescita economica), nel rapporto di uno a tre o uno a quattro: un beneficio di 3 o 4,5 miliardi contro oltre 11 di mancato gettito. Dinamica che sarebbe stata ben diversa se, a parità di perimetro della manovra, l'intervento fosse stato tutto dedicato alla fiscalità che grava sulle imprese. La questione coperture: questi tentativi di trovare risorse da tagli di spesa un po' casuali e molto lineari, e in tutti i casi non strutturali, producono danni. È comprensibile che in certe circostanze non si guardi troppo per il sottile ma è dura migliorare l'efficienza della burocrazia se anziché la meritocrazia si usa l'appiattimento parificante (verso il basso). **NON sono tutti "gufi" e "gufe" quelli che hanno sollevato obiezioni. Con il bagaglio del Def e della manovra "più soldi in tasca", affrontiamo le elezioni, ma ricordiamoci - sperando che Grillo non abbia il risultato che alcuni sondaggi gli attribuiscono - che quello shock rivoluzionario di cui ha parlato Renzi, dovrà essere prodotto con riforme davvero incisive e strutturali e con un "piano Marshall" che tiri fuori il Paese dalla crisi in cui, tuttora, è sprofondata. Il quadro economico resta fragile, per la domanda nazionale si registra solo un lieve miglioramento, l'occupazione dovrebbe continuare a scendere per tutta la prima metà del 2014 e tornare a salire non prima della fine dell'anno compresa quella femminile, e persino la competitività degli esportatori è scesa (di circa quattro punti percentuali da metà 2012) nonostante l'export sia la nostra unica ancora di salvezza. Dunque attenzione. ■**

[\*] Consigliera Nazionale di parità - Ministero del Lavoro e politiche sociali. Docente Scuola Nazionale Pubblica Amministrazione. 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.



In questo quarto numero della Rivista ospitiamo ben volentieri la “piattaforma operativa” della Consigliera nazionale di parità. Alessandra Servidori affronta, come lei stessa precisa “con franchezza”, i punti dolenti che ancora ritardano la concreta integrazione femminile nel mondo del lavoro, e formula interessanti proposte per un approccio concreto alle problematiche, spesso non considerate in un quadro di insieme né puntualmente collocate nel contesto socio-economico europeo. Pubblichiamo il contributo della Consigliera così come ci è pervenuto e riconfermiamo la totale disponibilità della Rivista a dare spazio anche ad altri interventi sul tema della parità; a mero esempio, ospiteremo in uno dei prossimi numeri un intervento sul ruolo del Comitato Unico di Garanzia e di quanto concretamente realizzabile nella quotidianità e non necessariamente in un’ottica di ampio respiro.

A seguire un ulteriore preziosissimo excursus di Stefano Olivieri Pennesi, questa volta sul telelavoro che offre sensibili vantaggi in termini di performance aziendale, oltre che di più facile conciliazione con i tempi

di vita e di lavoro. “Lavoro agile” ... “dalla parte delle donne”? Giusto per riprendere parzialmente il titolo dell’articolo della dr.ssa Servidori. Certo un forte cambiamento nel “nostro modo di lavorare e di vivere insieme”, ma con forti rischi di “non staccare mai la spina”, e di difficoltà nelle relazioni con i colleghi di lavoro, financo con penalizzazioni nella crescita professionale.

Il ruolo attivo delle consigliere di parità trova ulteriore testimonianza nell’articolo con il quale Michelino De Carlo riassume l’attenta analisi, prodotta in seno al convegno promosso lo scorso aprile dalla Consigliera regionale del Friuli Venezia Giulia sugli incentivi volti a favorire “nuovi percorsi del mercato del lavoro nella prospettiva della ripresa”. L’autore, funzionario Inps particolarmente esperto in ammortizzatori sociali, ci offre uno schema di immediata fruizione, che sarà senza dubbio di utilità nei quotidiani rapporti con l’utenza dei nostri uffici, ed in particolare del Servizio Politiche.

Squisitamente operativo anche l’articolo di Rita Carpino sulla convalida delle dimissioni; e di particolare interesse il focus di Giuseppe Cantisano sul “moderno” lavoro in agricoltura, al quale sono concretamente applicabili nuove tipologie ed istituti contrattuali quale il c.d. contratto di rete: strumento giuridico di sicuro interesse per piccole imprese che vogliono [meglio, si devono] misurare nel mercato globale.

Nella “cassetta degli attrezzi” per la quotidianità del nostro lavoro i contributi dei colleghi Rita Carpino, Elvira Cilento, Erminia Diana, Pasqualina Nardi e Luigi Oppedisano con una ricognizione, rispettivamente, sulla convalida delle dimissioni, sull’immigrazione “fuori quota”, sulla disciplina dell’orario di lavoro, e sulla tutela del lavoro minorile.

La blogger e consulente del lavoro Elena De Filippis, vincitrice due anni fa del Premio Massimo D’Antona, ci ricorda le modalità con le quali il fondo di garanzia INPS interviene a tutela del TFR. E della recente evoluzione giurisprudenziale in tema di TFR e responsabilità solidale del committente si occupa Serena Papadia della DTL di Cosenza.

La Rivista si apre ulteriormente a contributi esterni al Ministero del Lavoro, con la trattazione da parte di Tommaso Frendo dei rischi da amianto alla luce del novellato diritto prevenzionistico.

Il report dell’attività della Fondazione, curato come di consueto da Roberto Leardi, fa da corollario ad una prima puntata dell’accurato lavoro di Dario Messineo di ricostruzione del pensiero di Massimo D’Antona, che trova particolare attualità anche ai nostri giorni e che la Fondazione ha il preciso scopo istituzionale di mantenere vivo e divulgare.

---

[\*] *Direttore di Lavoro@Confronto.*

## Elementi di novità per il nascente Jobs Act



Lo Smart Working si prefigge di semplificare e rendere maggiormente flessibile lo strumento lavoristico denominato Telelavoro. Il presupposto fondante sia del più noto Telelavoro come del più recente Smart Working è la comune caratteristica della connaturata "flessibilità". L'obiettivo principale delle due citate speciali tipologie occupazionali è quello di promuovere il cosiddetto "lavoro da remoto" pur mantenendo insite le caratteristiche fondamentali di "lavoro subordinato", svolto in presenza di aspetti particolari quali: uso sistematico di strumenti informatici e telematici, assenza di una postazione lavorativa fissa (sia interna ovvero esterna all'azienda), svolgimento dell'attività lavorativa al di fuori del sito aziendale, con percentuali variabili di orario di lavoro da doversi prestare.

Altri aspetti fondamentali sono il diritto alla parità di trattamento retributivo rispetto ai cosiddetti lavoratori che possiamo definire normalmente "stanziali", come anche similari risultano essere le dinamiche di carriere, il diritto/dovere alla formazione, le prerogative sindacali, i premi di produzione e il salario accessorio.

Gli strumenti tecnologici normalmente vengono forniti dal datore di lavoro ma è possibile una eventuale deroga per tale questione talché si addivenga ad intese contrattuali che possono prevedere, di contro, l'uso di attrezzature di proprietà del prestatore di lavoro.

Un aspetto di particolare delicatezza è inoltre rappresentato dal problema della protezione dei dati in uso e/o elaborati dal lavoratore, il quale deve garantire la diligente custodia dei dati aziendali in suo possesso, come anche la detenzione delle attrezzature informatiche eventualmente assegnate. La stessa garanzia della salute e sicurezza sul lavoro viene attivata dai datori di lavoro per la totalità dei propri dipendenti anche in queste categorie speciali.

L'elemento caratterizzante che sta alla base del sopra menzionato "Smart Working" o come si preferisce senza inglesismi "lavoro agile" è certamente la scelta esercitata principalmente dal genere femminile, ma sempre più anche dal genere maschile, di poter meglio conciliare i tempi di vita con i tempi di lavoro, al fine anche di non vedersi penalizzati, dal punto di vista professionale, i personali percorsi lavorativi per l'esigenza di non comprimere o addirittura dover rinunciare ai cicli biologici legati a periodi di maternità.

In sostanza lavorare dove e quando si vuole implementando di fatto una flessibilità oraria e organizzativa attivando concretamente nuovi equilibri lavorativi fondati sulla maggiore libertà e responsabilizzazione dei prestatori di lavoro.

Da studi eseguiti, su tale nuova modalità lavorativa, emerge che chi lavora fuori dall'azienda aumenta la propria performance di produttività del 30-40% e al contempo diminuisce il fenomeno dell'assenteismo ovvero delle malattie "facili o strategiche" di oltre il 60%. Ma il concreto beneficio legato al Telelavoro, come allo Smart Working, è constatabile dal concreto abbattimento dei costi legati agli spostamenti casa-ufficio sia usando mezzi propri sia usando trasporti pubblici. Ma a beneficiare di tali istituti sarebbero anche e soprattutto le stesse aziende che vedrebbero ridursi considerevolmente i costi legati direttamente alla logistica complessiva.

Di contro andrebbero invece potenziati gli strumenti tecnologici in uso al fine di gestire oculatamente i dipendenti in modalità "remota" sapendo di dover formare e modellare il management aziendale alle nuove forme lavorative, sempre più evolute in modalità qualitativa (per obiettivi raggiunti) piuttosto che quantitativa (per lavoro temporalmente svolto) contando sempre più sui risultati raggiunti e meno sulle ore lavorate.

Un rischio però che merita di essere indagato, circa lo svolgimento di lavoro smart, è l'aspetto psicologico soprattutto per le attività di elevato contenuto intellettuale/manageriale per il quale il rischio di rendere il proprio impegno "a ciclo continuo" dove un tempo di lavoro non esiste di fatto più, è quello di non riuscire, se così possiamo dire, a staccare mai la spina.

La Pubblica Amministrazione potrebbe certamente rappresentare il contesto ideale per promuovere e diffondere maggiormente il ricorso allo Smart Working e al telelavoro, facendo del lavoro a distanza uno strumento fondamentale per abbattere da un lato i costi generali e i fenomeni di assenteismo e scarsa produttività e dall'altro promuovere e migliorare i risultati immaginati con la piena utilizzazione dell'agenda digitale per favorire i servizi a vantaggio dei cittadini.

È proprio il Jobs Act che dovrebbe contemplare e sostanziare la promozione del "lavoro agile". Lo strumento potrebbe

essere la definizione di forme di credito d'imposta per quelle aziende/professionisti che intendono occuparsi di allestire e/o fornire postazioni di lavoro domestico o itinerante.

Come anche la stessa P.A. dovrebbe attivare investimenti tecnologici in Conto Capitale, tali da non incidere sul patto di stabilità generale ed interno, razionalizzando di conseguenza gli spazi in uso.

In sostanza la stessa Amministrazione Pubblica si dovrebbe fare carico di diffondere la cultura positiva rappresentata dalla non più differibile "flessibilità nell'organizzazione del lavoro" legata al raggiungimento di risultati scaturenti da "obiettivi ben definiti e meno legati a misurazioni per quantitativi di atti/servizi.

È bene inoltre non dimenticare, da ultimo, dal punto di vista sociale e della qualità della vita, il beneficio legato al benessere individuale, al miglioramento del rapporto tra territorio-ambiente-inquinamento-mobilità-trasporti-urbanistica-ammodernamento tecnologico infrastrutturale.

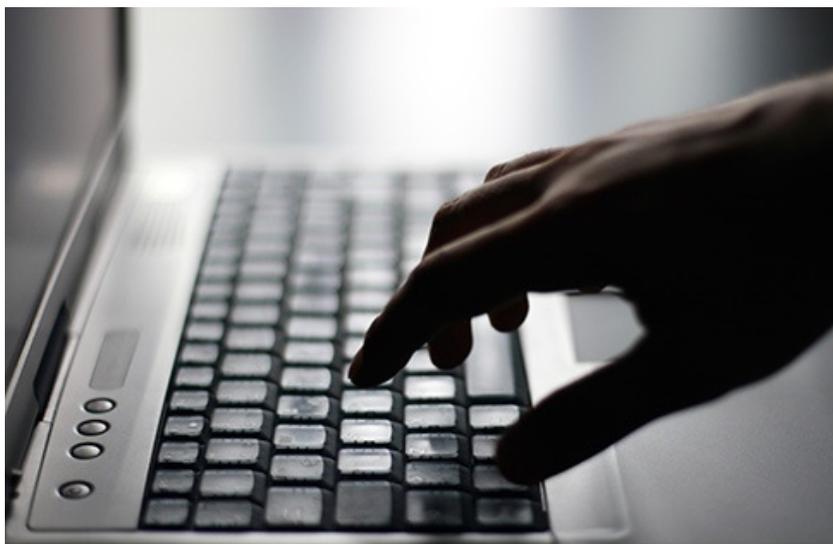
Passiamo ora ad esaminare il più consolidato strumento, già adeguatamente normato, denominato Telelavoro.

## IL TELELAVORO

### ovvero la formula di lavoro "flessibile" sostenibile per eccellenza

Nato agli inizi degli anni ottanta è stato introdotto nel nostro ordinamento con la **legge 16 giugno 1998 n.191**, ovvero la cosiddetta **Bassanini ter**, nell'ottica di un'operazione di ammodernamento della P.A. con l'introduzione di forme di lavoro a distanza.

**L'art.4**, della citata legge, recita: **"le Amministrazioni Pubbliche possono avvalersi di forme di lavoro a distanza, autorizzando i propri dipendenti ad effettuare, a parità di salario, la prestazione lavorativa in luogo diverso dalla sede di lavoro, previa determinazione delle modalità per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa"**.



Il Decreto istitutivo del telelavoro nella P.A. **D.P.R. 8 marzo 1999 n.70** ha legittimato il ricorso ad uno strumento organizzativo che può favorire una diversa erogazione dei servizi da parte delle Amministrazioni Pubbliche.

I punti salienti del citato decreto sono:

**a)** definizione di telelavoro - "la prestazione di lavoro eseguita dal dipendente di una delle Amministrazioni Pubbliche in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che consentono il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce";

**b)** indicazione delle caratteristiche e i criteri per l'installazione e l'utilizzo della postazione di telelavoro;

**c)** determina che i criteri per l'assegnazione dei propri dipendenti al telelavoro da parte delle Amministrazioni siano stabiliti dalla contrattazione collettiva comunque tra quelli che "consentono di valorizzare i benefici sociali e personali del telelavoro";

**d)** stabilire per quanto concerne la determinazione dei progetti di telelavoro "nell'ambito degli obiettivi fissati annualmente, l'organo di governo di ciascuna amministrazione sulla base delle proposte dei responsabili degli uffici dirigenziali generali o equiparati, individua gli obiettivi raggiungibili mediante il ricorso a forme di telelavoro, destinando apposite risorse per il suo svolgimento.

**L'Accordo quadro** tra ARAN e le OO.SS. del settore pubblico del **24 marzo 2000** stabilisce i punti fondamentali per l'assegnazione dei dipendenti pubblici a progetti di telelavoro:

- l'assegnazione a progetti di telelavoro non muta la fattispecie giuridica del rapporto di lavoro
- i criteri di scelta per l'assegnazione dei dipendenti al telelavoro, in caso di richieste superiori al numero previsto dal progetto sono relativi: a) situazioni di disabilità psico-fisica tali da rendere disagevole il raggiungimento del luogo di lavoro; b) esigenze di cura di figli minori di 8 anni o di familiari o conviventi; c) maggior tempo di percorrenza dall'abitazione del dipendente alla sede di lavoro
- l'assegnazione è revocabile, anche su richiesta del telelavoratore, a condizione che sia trascorso il periodo di tempo indicato nel progetto o si sia provveduto ad una sostituzione

- il dirigente può esercitare le sue funzioni svolgendo parte della propria attività in telelavoro
- la postazione di lavoro e gli adempimenti dell'Amministrazione: a) le spese d'installazione e manutenzione sono a carico dell'amministrazione come anche quelle relative al mantenimento dei livelli di sicurezza; b) le attrezzature informatiche, comunicative e strumentali sono concesse in comodato d'uso gratuito per la durata del progetto; c) l'amministrazione deve garantire che il telelavoro si svolga in piena conformità con le normative vigenti in materia di ambiente, sicurezza e salute dei lavoratori; d) l'amministrazione prevede l'effettuazione di iniziative formative tendenti a garantire un adeguato livello di professionalità e di socializzazione per gli addetti al telelavoro
- diritti ed obblighi del telelavoratore a) la prestazione di telelavoro può essere svolta secondo modelli innovativi e flessibili di distribuzione dell'orario di lavoro, ferma restando la quantità oraria globale prevista per il personale dell'amministrazione e secondo i criteri definiti nell'ambito della contrattazione di comparto per l'articolazione del tempo di lavoro e la determinazione delle fasce di reperibilità telematica; b) il lavoratore deve consentire l'accesso alla postazione ubicata presso la sua abitazione da parte degli addetti alla manutenzione, nonché del responsabile della prevenzione e protezione e del delegato alla sicurezza, c) al lavoratore è garantito l'esercizio dei diritti sindacali attraverso modalità di informazione, con l'uso di e-mail e apposite bacheche sindacali elettroniche.

La caratteristica primaria del Telelavoro è la "delocalizzazione". Il lavoro, infatti, può svolgersi in qualsiasi luogo diverso dalla sede istituzionale di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile.

Questo luogo può indifferentemente essere di pertinenza del lavoratore, dell'amministrazione di appartenenza o di un'altra amministrazione, può anche svolgersi in luogo "altro" se pensiamo all'ipotesi del telelavoro "mobile" che si può svolgere anche all'aperto.

## Origine e aspetti economico-sociologici del Telelavoro

L'avvento della rivoluzione industriale ha rappresentato una rivoluzione copernicana incidendo radicalmente sui molteplici aspetti della vita umana: è stato infatti la presenza delle macchine a richiedere l'aggregazione del lavoro sotto l'egida delle "fabbriche".

L'organizzazione del lavoro nell'accezione moderna trova le sue origini grazie alle intuizioni dell'ingegnere americano F.W.Taylor: l'idea fondamentale sulla quale si basò fu quella di realizzare un incremento della produttività degli operai razionalizzando i metodi di lavoro ripartendo le diverse mansioni in operazioni semplici e circoscritte assegnando le stesse a più operatori, al fine di determinare maggiore specializzazione con la conseguenza di ridurre i tempi delle singole lavorazioni.



Ha questa nuova impostazione di organizzazione del lavoro ha notevolmente contribuito un altro ingegnere americano, H. Ford senior, il quale sviluppò un modello basandosi sui ritmi operativi e sul collegamento integrato delle operazioni, soprattutto nelle fasi di assemblaggio della produzione delle autovetture.

Si pensò di frazionare ulteriormente le mansioni lavorative rendendo mobili sia i piani di lavoro sia i componenti da assemblare, seguendo la logica dell'ormai nota catena di montaggio, caratterizzata da una produzione di massa standardizzata, dalla rigidità degli orari, dalla concentrazione dei lavoratori all'interno dell'unità produttiva (officine ed uffici) dalla coesistenza tra il tempo e il luogo della prestazione lavorativa.

L'avvento dell'informatica ha condotto al progressivo superamento dell'era fordista determinando processi automatizzati aventi criteri di specializzazione flessibile determinando la creazione di strutture agili, la nascita di nuove forme occupazionali e lo sviluppo di centri nodali alternativi collegati fra loro da reti virtuali.

Accanto allo sviluppo scientifico-tecnologico, le innovazioni organizzative, lo sviluppo delle comunicazioni hanno determinato la centralità del sapere rispetto al produrre, la prevalenza dei beni immateriali rispetto alla produzione di beni materiali creati in serie.

L'aspetto sociologico che ne è derivato contiene caratteristiche inedite nella storia della società moderna rappresentando un passaggio epocale della società industriale a quella post-industriale, caratterizzata da strutture e culture contrapposte alle precedenti.

Parliamo di una società in cui il lavoro tende a destrutturarsi, sia per la dimensione temporale sia per la dimensione spaziale, la metropoli rende difficile gli spostamenti quotidiani l'inquinamento ed il surriscaldamento globale sono tra le

emergenze del nuovo millennio, la concentrazione tra tempo e luogo della prestazione lavorativa, a cui sono costretti ogni giorno milioni di lavoratori, non corrisponde più né ad una necessità reale della produzione né ad un bisogno effettivo dei singoli, e al contempo si contrappone alle esigenze della new economy.

Sempre più evidente si pone la parziale inutilità di un lavoro svolto in sedi centralizzate e si diffonde, progressivamente, l'aspirazione verso una gestione autonoma, flessibile, soggettiva e decentrata, del proprio lavoro.

Si prende coscienza delle opportunità offerte dal progresso tecnologico capace di offrire un accesso immediato a qualsiasi informazione e di annullare i vincoli spazio-temporali; ci si rende conto dell'assorbimento del lavoro ripetitivo ed esecutivo da parte delle macchine e della necessità che esso debba essere sostituito da una prestazione intellettuale di tipo creativo, sul quale rimane il monopolio dell'uomo.

Il primo capitolo della "bozza dei principi e linee guida sul telelavoro" redatta dal consiglio europeo nel 1997 recita testualmente: "in tutto il mondo le tecnologie dell'informazione stanno generando una nuova rivoluzione industriale che si annuncia fin d'ora non meno importante e portatrice di conseguenze di quelle dei secoli passati".

È una rivoluzione basata sull'informazione, essa stessa espressione della conoscenza umana: il progresso tecnologico ci consente oggi di elaborare, memorizzare, reperire e comunicare, l'informazione indipendentemente da come si estrinseca, orale, scritta, visiva, senza limiti di distanza, tempo e dimensione. È una rivoluzione che consente all'uomo di acquisire nuove capacità, "cambiando il nostro modo di lavorare e di vivere insieme".

Si evidenzia quindi l'aspetto tecnologico, organizzativo e soprattutto culturale, con l'accettazione delle tendenze tipiche dell'era post-industriale, nella quale, le risorse chiave, non sono più i beni materiali e l'energia ma le informazioni, le conoscenze scientifiche e la cultura.

All'interno di un contesto, quello attuale, in continua evoluzione, nasce e si sviluppa il concetto di telelavoro che prende avvio negli anni '70 negli USA.

Si immaginò che l'impiego di tecnologie informatiche e telematiche, avrebbe potuto contribuire a decentrate le attività lavorative presso le residenze degli impiegati e nelle immediate vicinanze.

Per quanto riguarda la P.A., la prima che adottò il telelavoro fu quella americana, nel 1988 iniziò lo stato della California, successivamente seguito da altri stati.

In Italia lo sviluppo del telelavoro è stato promosso principalmente da Enti Pubblici come l'INPS, l'ACI ecc.

## Tipi di Telelavoro

In ragione del luogo dello svolgimento della prestazione lavorativa si possono distinguere sei tipologie di telelavoro.

a) Telelavoro domiciliare (home based tele work): il prestatore di opera dal suo domicilio e comunica con l'azienda per mezzo di strumenti elettronici come il pc, il fax, il palmare, ecc. il computer può essere connesso stabilmente alla rete aziendale ovvero ci si collega solo per la ricezione e l'inoltro del lavoro.

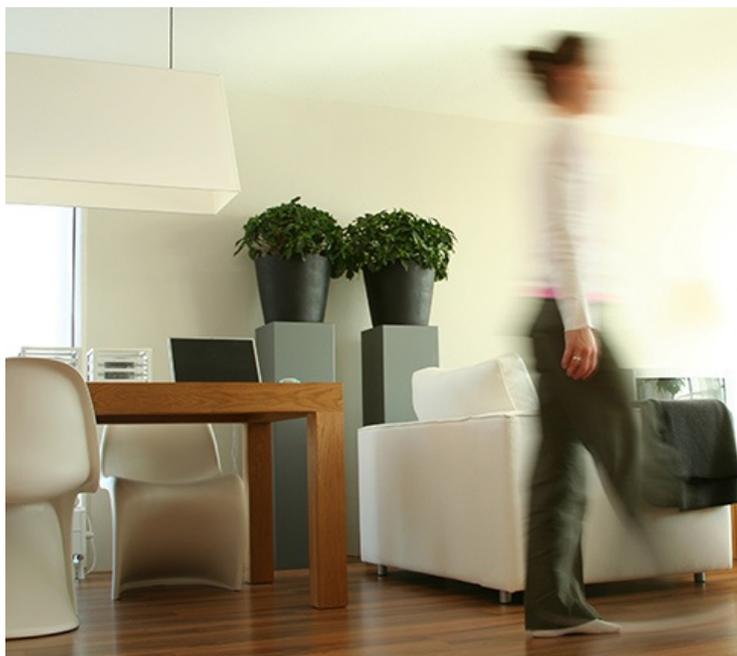
b) Telelavoro da centro satellite. La prestazione lavorativa viene svolta in una filiale creata specificamente dall'azienda, che non è destinata alle esigenze della clientela ma bensì per i propri dipendenti che possono collegarsi telematicamente con la sede madre.

c) Telelavoro mobile (mobile telework): la prestazione si svolge per mezzo di un pc portatile, cellulare, ecc. da luoghi diversi spesso all'aperto. Tale modalità è diffusa principalmente tra lavoratori autonomi o a progetto.

d) Telelavoro da tele centri: il lavoro è svolto in appositi centri creati per lo scopo da consorzi di aziende o strutture aziendali affiliate.

e) Remotizzazione: il telelavoro è svolto da più persone che si trovano in luoghi diversi, ma che sono collegate tra loro.

f) Sistema diffuso d'azienda ovvero s'intende per accezione la così detta azienda virtuale, vale a dire esistente a livello di rete



## Aspetti positivi e negativi del telelavoro

Al fine di introdurre con successo il telelavoro in una realtà aziendale, è necessario che venga rivisitata l'intera struttura

organizzativa e ridisegnata in base a nuovi criteri, e solo dopo si potrà reingegnerizzare le modalità classiche di lavoro.

I cambiamenti che si richiedono sono la conseguenza diretta di un ampio processo di trasformazione organizzativa che sta, progressivamente, interessando il mondo aziendale e del lavoro e deriva, in ultima analisi, dal passaggio da una società industriale a una post industriale.

Un'azienda che vuole introdurre il telelavoro non può basare il proprio funzionamento su un'organizzazione di derivazione tayloristica. È necessaria di contro una struttura organizzata per processi rivolti a criteri di decentramento e flessibilità in cui il fulcro della produzione si sposta dalla lavorazione di materie ovvero realizzazione di beni materiali al trattamento e alla diffusione dell'informazione della conoscenza. E' necessario, anche, modificare l'ambiente aziendale basato su rapporti prettamente gerarchici, sostanzialmente chiusi all'esterno, con altre concezioni che si basano su strutture più organiche aperte ai nuovi mercati, con presupposti di cooperazione e comunicazione dentro e fuori l'azienda.

In tale contesto le risorse umane assumono un ruolo determinante. Da una concezione di lavoro passivo si passa ad una concezione di lavoro propositivo, dove il lavoratore comprende, coordina, programma, inventa.

In una sola parola il lavoro diviene creativo ed ideativo con caratterizzazioni di controllo e regolazione degli eventi infarciti di processi informativi e decisionali basati sull'elevata conoscenza degli stessi processi, nonché sulla responsabilità.

Diventa quindi necessario gestire, in modo innovativo e flessibile, la risorsa umana. È necessario gestire non solo le esigenze del sistema produttivo ma anche e principalmente le esigenze e i bisogni degli individui che operano direttamente nel sistema d'impresa.

Migliore gestione del tempo personale non soltanto in rapporto all'attività lavorativa ma anche alla vita familiare, ai rapporti sociali, agli interessi personali, proiettandosi verso una maggiore responsabilità inerente i risultati, ma anche maggiore autonomia rispetto alle modalità di lavoro, e migliori condizioni di vita del lavoro.

È chiaro quindi che l'utilizzazione di forme di telelavoro può avere profonde ricadute sia sul sistema organizzativo che lo implementa che sui singoli individui che lo attuano.

Le stesse implicazioni possono assumere valenza positiva o negativa in base della specificità che caratterizza gli attori primari.

In conclusione non sono da sottovalutare i benefici che l'intero sistema sociale, nel suo complesso, può ottenere dalla diffusione del telelavoro.

In primis una drastica riduzione dell'impatto degli spostamenti collettivi, principalmente verso le grandi metropoli, rispetto all'inquinamento indotto. Migliore gestione degli spazi urbani e riqualificazione conseguente delle città. Ottimizzazione delle dimensioni spaziali delle aziende, migliore distribuzione dei costi passivi.

**Di seguito viene riportata una tabella sui vantaggi/svantaggi del telelavoro  
quale citazione dell'autore P.Di Nicola - Il manuale del telelavoro ed. seam 1999**

Lavoratore		Azienda	
Vantaggi	Svantaggi	Vantaggi	Svantaggi
Diminuzione del tempo dedicato agli spostamenti	Minore visibilità e carriera	Aumento della produttività (oltre il 10%)	Difficoltà nella gestione dei lavoratori distanti
Lavoro secondo la propria disponibilità	Isolamento, riduzione della vita relazionale esterna	Diminuzione dei costi e delle dimensioni aziendali	Riorganizzazione culturale dei processi aziendali
Aumento del tempo libero	Diminuzione del tempo libero	Maggiore motivazione dei dipendenti	Diversi contratti di lavoro da gestire
Controllo per obiettivi	Minore guida ed aiuto nel lavoro	Riduzione del numero e ruolo dei capi intermedi	Conflittualità con i capi intermedi
Maggiore vicinanza alla famiglia e amici	Maggiore vicinanza alla famiglia e amici	Minori spese per l'affitto degli immobili e turn over	Maggiori spese per apparati di telecomunicazione e formazione
Libera scelta del posto dove vivere	Riduzione della distinzione spaziale tra casa e ufficio	Maggiore flessibilità organizzativa	Ridiscussione dell'organizzazione aziendale

## Il telelavoro nel vecchio continente



Recentemente è stato sottoscritto a Bruxelles l'accordo quadro sul telelavoro tra le organizzazioni datoriali e sindacali europee (Unice e Ces).

Tale accordo prevede il potenziamento dello sviluppo delle attività di telelavoro nel contesto europeo e disciplina specifiche misure di protezione dei lavoratori dipendenti che svolgono questa particolare attività di lavoro.

L'accordo riguarda circa quattro milioni di lavoratori ed è ispirato a principi di flex-security per i quali vi saranno casi in cui i datori di lavoro non potranno imporre il telelavoro (nel caso in cui non saranno previste preventivamente dette attività per cui il lavoratore è stato assunto) come pure i datori di lavoro potranno rifiutare la

concessione del telelavoro. Gli stati membri dovranno recepire l'accordo quadro entro tre anni e vigilare sull'applicazione a livello nazionale di quelle norme fondamentali contenute nell'accordo.

Le garanzie generali si applicheranno a tutti i telelavoratori a prescindere dalla durata del contratto di lavoro. La disciplina comune a livello europeo coinvolge ora circa nove milioni di lavoratori che sono destinati a crescere significativamente nei prossimi anni.

I paesi più avanzati, dove la cultura del telelavoro si è maggiormente radicata, sono ad oggi quelli scandinavi, paesi dove è di largo uso internet e dove le tecnologie più progredite sono grandemente disponibili a costi relativamente bassi, con una legislazione particolarmente duttile e una cultura aziendale aperta e innovativa, ma soprattutto una minor burocratizzazione rispetto a paesi come il nostro.

Le ragioni di un notevole ritardo nella diffusione di questa modalità lavorativa in Italia non sono da ricercarsi nei vincoli di natura tecnica ed economica, ma piuttosto in ragioni di tipo culturale ed organizzativo.

Da noi stenta ad affermarsi la cultura del decentramento e della flessibilità che è alla base delle principali esperienze di telelavoro realizzate a livello internazionale, ma anche i soggetti coinvolti agiscono ancora con forti condizionamenti di natura psicologica, connessi a timori di isolamento sociale e professionale.

L'ostacolo primario per l'intensificazione del telelavoro in Italia viene individuato nella eccessiva rigidità degli attuali modelli organizzativi, caratterizzati da una struttura fortemente gerarchica.

Le maggiori riluttanze provengono dallo stesso management aziendale preoccupato di perdere il proprio potere fondato sostanzialmente sul controllo diretto dei lavoratori e quindi non preparato ad un rinnovamento dei sistemi organizzativi e di gestione delle risorse umane (tesi sostenuta, tra gli altri, da G.Cassano). Ma anche le organizzazioni sindacali hanno espresso serie perplessità soprattutto nei riguardi del telelavoro domiciliare. Perdita di potere

contrattuale dei lavoratori, eccessiva frammentazione della forza lavoro, rischio di cottimo telematico, difficoltà ad organizzare sindacalmente i telelavoratori.



## Resistenze allo sviluppo del telelavoro

Rispetto alle previsioni sul telelavoro formulate decenni addietro pur nella consapevolezza dell'essere tecnicamente praticabile, non rappresenta oggettivamente quel fenomeno globale che si ipotizzava.

Ciò è parzialmente spiegabile con il fatto che non tutte le professioni sono ugualmente telelavorabili, che la gran parte delle aziende sono ancora rigidamente legate a criteri obsoleti di organizzazione, offrendo pochi margini alle modalità di telelavoro; il solo uso del pc non misura la tendenza concreta per la realizzazione di attività telelavorabili.

Alcune tipologie di lavoro si sposano più di altre alla loro commutazione in telelavoro considerando alcune peculiarità: programmazione dell'attività lavorativa - controllo e agevole valutazione dei risultati - esigenza marginale di comunicazione interna - gestire ed organizzare in modo autonomo l'attività lavorativa.



Testimonianza diretta della oggettiva riluttanza alla crescita del telelavoro è rappresentata dai semplici dati statistici. Infatti, nel 2008, il nostro Paese contava solo 800 mila telelavoratori, nel 2007 erano 700 mila ovvero il 3,2 % degli occupati, nel periodo 2007-2011 si stima una crescita superiore al 7% comunque molto al di sotto di altri Paesi (Scandinavi oltre il 27%, Regno Unito e Germania 17%, ecc.).

Altre ragioni della diversità del nostro paese sono rilevabili in un diverso sviluppo del modello economico, dove per la nostra economia il settore manifatturiero rappresenta un punto di forza e conseguentemente ineliminabile lo è anche la presenza fisica, in quanto lavoro manuale (come sostenuto da L.Solari).

Le Pmi piccole medie imprese, ossatura della nostra tipologia industriale, rappresentano anche la calamita rispetto alla localizzazione della forza lavoro distribuita sul territorio.

Come anche non secondaria è la tendenza dei nostri imprenditori a richiedere la presenza fisica giornaliera dei loro dipendenti con l'idea di attuare un maggior controllo sul lavoro svolto e del tempo dedicato ad esso, l'idea di fondo quindi è che chi sta nel suo posto di lavoro aziendale produce di più e meglio.

Anche le organizzazioni sindacali sono scarsamente convinte e proiettate su tale modalità di lavoro, ritenendo che "le persone hanno bisogno di parlarsi e di vedersi" (C.Treves - cgil) il posto di lavoro è elemento centrale anche in termini di relazioni sociali di integrazione e di crescita professionale (R.Polverini - uil).

Il telelavoro riduce queste possibilità. È altamente positivo, per le persone diversamente abili, o nei momenti in cui, per motivi familiari, si deve necessariamente rimanere più tempo in casa, per esempio la maternità.

In definitiva, il concetto di lavoro inclusivo, continua ad essere una componente essenziale dello stesso. Anche la solitudine rappresenta un'ulteriore rischio, lavorare sempre da soli provoca il sentimento di isolamento e abbandono per questo deve prevedersi un certo quantitativo di tempo lavorativo da svolgersi all'interno dell'azienda.

L'Organizzazione tecnologica adeguata rappresenta costi certi per attrezzare compiutamente l'abitazione del telelavoratore, che non tutte le imprese possono supportare, quale investimento.

Non a caso le aziende che offrono maggiori opportunità di lavorare in remoto, sono le società che appartengono al settore delle telecomunicazioni (telecom in testa) che hanno cominciato questa esperienza da almeno un decennio e che hanno avuto il riconoscimento della qualità di best practice a livello nazionale ed internazionale. ■

---

### Bibliografia:

g. bracchi - p. di nicola - r. trabucchi - f. butera

---

[\*] 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.



*Organizzato dalla Consigliera Regionale di Parità del Friuli-Venezia Giulia, si è tenuto a Udine il 7 aprile 2014 un seminario formativo dal titolo "I nuovi percorsi del mercato del lavoro nella prospettiva della ripresa". Nel corso dei lavori il Dr. Michelino De Carlo ha effettuato una analisi puntigliosa delle diverse opportunità di incentivazione presenti oggi nel panorama normativo nazionale, utili a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro.*

*Ritenendo di fare cosa utile, riportiamo integralmente lo schema della relazione svolta e ringraziamo il Dr. De Carlo per la disponibilità che ha voluto accordarci.*

## FONTI NORMATIVE

Legge 92/2012 (circ. Inps 137/2012).

Modifica la disciplina dello status di disoccupazione rilevante ai fini degli incentivi.

Abroga a decorrere dall'1/1/2017 gli incentivi per assunzioni di lavoratori in mobilità.

Introduce a decorrere dal 1°/1/2013 un nuovo incentivo per i lavoratori

over 50 e per le donne di qualunque età.

Fissa alcuni principi generali applicabili per le assunzioni compresi quelli previsti per l'art. 8, co. 9, l. 407/90 e art. 8 co. 2 e 4 e Art. 25, co. 9, della legge 223/91.

Conserva le aliquote agevolate del 10% per tutti gli incentivi la cui disciplina rinvia alla contribuzione prevista per gli apprendisti.

## PRINCIPI GENERALI

Non è possibile applicare gli incentivi nei casi in cui il datore di lavoro viola un diritto di precedenza di un lavoratore licenziato assumendo altro lavoratore o quando l'assunzione avvenga in attuazione di un obbligo contrattuale o di legge preesistente.

Questi principi generali valgono anche in relazione alla somministrazione di lavoro.

## NORME SUL DIRITTO DI PRECEDENZA

*Art. 15 legge 264/1949*

Matura un diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo determinato e a tempo indeterminato l'**ex dipendente a tempo indeterminato** che sia stato licenziato negli ultimi sei mesi per giustificato motivo oggettivo, determinato da ragioni inerenti l'attività produttiva, l'organizzazione del lavoro, per riduzione di personale o per licenziamento collettivo.

*Art. 5 D.lgs. 368/2001*

Matura un diritto di precedenza per l'assunzione a tempo indeterminato l'**ex dipendente a tempo determinato** (per almeno 6 mesi) che sia cessato negli ultimi 12.

Matura un diritto di precedenza anche il **lavoratore stagionale** per lo svolgimento delle medesime attività con nuovo contratto stagionale a termine



#### *Art.47, co.6, legge 428/90*

Maturano un diritto di precedenza per le assunzioni a tempo determinato e indeterminato quei lavoratori che non passano immediatamente alle dipendenze del datore di lavoro presso cui, negli ultimi 12 mesi o nel periodo più lungo previsto dall'accordo, è stata trasferita una azienda (o un suo ramo) in crisi.

#### *Art.4, co. 12, lettera a) legge 92/2012*

Gli incentivi non spettano se l'assunzione costituisce attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva

#### *Art.4, co. 12, lettera b) legge 92/2012*

Gli incentivi non spettano se il datore di lavoro

assume un altro lavoratore diverso da quello in capo al quale sia sorto un diritto di precedenza. L'incentivo spetta solo se il datore di lavoro o l'utilizzatore abbiano preventivamente offerto la nuova assunzione al lavoratore titolare del diritto e questi vi abbia rifiutato

#### *Art.4, co. 12, lettera c) legge 92/2012*

Gli incentivi non spettano se il datore di lavoro o l'utilizzatore abbiano in atto sospensioni dal lavoro connesse a crisi o riorganizzazione, salvo i casi in cui l'assunzione/trasformazione siano finalizzate ad acquisizione di professionalità sostanzialmente diverse o perché effettuate per una diversa unità produttiva

*Art.4, co. 12, lettera d) legge 92/2012* Gli incentivi non spettano con riferimento a quei lavoratori che siano stati licenziati nei 6 mesi precedenti, da parte di datore di lavoro che presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quello che assume ovvero risulti con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo; nella somministrazione, la norma si applica all'utilizzatore

## **CUMULO DEGLI INCENTIVI (Art. 4, co. 13, L. 92/2012)**

Al fine di stabilire il diritto e la durata degli incentivi si cumulano i periodi in cui il lavoratore ha prestato l'attività lavorativa in favore dello stesso soggetto a titolo di lavoro somministrato o subordinato.

Non si cumulano le prestazioni in somministrazione effettuate dallo stesso lavoratore nei confronti di diversi utilizzatori, anche se fornite dalla medesima agenzia di somministrazione salvo che tra gli utilizzatori ricorrano assetti proprietari sostanzialmente coincidenti.

## **NORME COMUNI**

Gli incentivi sono subordinati al possesso della regolarità contributiva (Durc) e all'inesistenza di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali in ordine alle violazioni delle norme a tutela delle condizioni di lavoro.

Nel caso di somministrazione il Durc riguarda la sola agenzia di somministrazione; l'osservanza delle norme a tutela delle condizioni di lavoro riguardano, invece, sia l'agenzia che l'utilizzatore.

L'invio tardivo delle comunicazioni telematiche comporta la perdita dell'incentivo dalla data di decorrenza del rapporto agevolato e la data della tardiva comunicazione.

## **LAVORATORI DISOCCUPATI E LAVORATORI IN CIGS DA ALMENO 24 MESI**

### **Art. 8, co. 9, legge 407/90, novellato dall'art.4, co.14, l. 92/2012**

Prevede incentivi per le assunzioni con contratto a tempo indeterminato di lavoratori disoccupati da almeno ventiquattro mesi o sospesi dal lavoro e beneficiari di trattamento straordinario di integrazione salariale da un uguale periodo a quello suddetto (quando esse non siano effettuate in sostituzione di lavoratori dipendenti dalle stesse imprese licenziati per giustificato motivo oggettivo o per riduzione del personale, o sospesi).

## Beneficiari

Tutti i datori di lavoro comprese le società cooperative ai sensi della legge 142/2001, nel rispetto dei principi generali. Anche per sostituzione di lavoratori di pari professionalità licenziati per motivo soggettivo (inidoneità, mancato superamento della prova), in quanto in questi casi non si genera un diritto di precedenza.

## Benefici

- Riduzione al 50% della contribuzione a carico del datore di lavoro per 36 mesi per le assunzioni a tempo indeterminato, anche part-time; per le imprese artigiane esenzione totale dei contributi a carico del datore di lavoro per 36 mesi.
- La quota a carico del lavoratore è dovuta per intero (9,19%).
- Spettano anche per le trasformazioni a tempo indeterminato di un precedente rapporto a termine purché conservi lo status di disoccupato e sempre che il rapporto a termine non risulti cessato e il lavoratore non abbia maturato un diritto di precedenza.

## LAVORATORI IN CASSA INTEGRAZIONE STRAORDINARIA DA 3 MESI ANCHE NON CONTINUATIVI, DIPENDENTI DA AZIENDE BENEFICIARIE DI CIGS DA ALMENO 6 MESI

## Beneficiari

Tutti i datori di lavoro comprese le società cooperative, per assunzioni a tempo pieno e indeterminato, che non abbiano in corso sospensioni dal lavoro e che non abbiano proceduto a riduzione di personale negli ultimi 12 mesi, a meno che l'assunzione non si riferisca a professionalità diverse da quelle interessate dalle riduzioni o sospensioni.

- Riduzione al 10% della aliquota contributiva a carico del datore di lavoro per un periodo di 12 mesi.
- La aliquota a carico del lavoratore (9,19%) è dovuta per intero.
- Riconoscimento del 50% dell'indennità di mobilità (teorica) per un periodo pari a 9 mesi per chi ha meno di 50 anni e per 21 mesi per chi ha più di 50 anni.

## LAVORATORI IN MOBILITÀ

### Principi generali

- Abrogazione liste dal 1 gennaio 2017.
- Le assunzioni, trasformazioni o proroghe effettuate entro il 31 dicembre 2016 daranno diritto agli incentivi, anche se la mobilità dovesse scadere oltre il 1/1/2017.
- Applicazione dei principi generali art.4,c.12 e 13 L.92/12.
- Il datore di lavoro non deve avere proceduto a riduzioni di personale nei 12 mesi precedenti, tranne il caso di assunzione di lavoratori con professionalità diverse.
- D.lgs299/94 verifica assenza di assetti proprietari coincidenti o in rapporto di collegamento o di controllo.



### Benefici contributivi

- Assunzione a tempo indeterminato, anche part-time - 10% di contribuzione a carico del datore di lavoro per 18 mesi.
- Assunzione a tempo determinato anche part-time - 10% di contribuzione a carico del datore di lavoro per 12 mesi.
- Trasformazione di un rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato e pieno entro la scadenza del rapporto a termine da diritto ad ulteriori 12 mesi di beneficio contributivo al 10% del contributo a carico del datore di lavoro a prescindere che il lavoratore abbia maturato un diritto di precedenza.

### Benefici economici

- Assunzione a tempo pieno e indeterminato e trasformazione.
- Contributo mensile pari al 50% dell'indennità di mobilità per 12 mesi per chi ha meno di 50 anni di età e per 24 mesi per tutti gli altri.
- L'assunzione a tempo pieno e indeterminato successiva ad una assunzione a termine con soluzione di continuità da diritto alla contribuzione agevolata al 10% per 12 mensilità; spetta altresì il contributo mensile pari al 50% dell'indennità qualora l'assunzione non sia dovuta per maturazione di un diritto di precedenza del lavoratore a termine.

## LAVORATORI OVER 50 E DONNE DI QUALUNQUE ETÀ

Lavoratori over 50 disoccupati da almeno 12 mesi e donne di qualsiasi età disoccupate da 24 mesi o prive di un impiego regolarmente retribuito a sei mesi se:

- Residenti in particolari aree geografiche svantaggiate.
- Impiegate in settore economico con accentuata disparità occupazionale di genere.

### Tutti i datori di lavoro privati

- Contratto a tempo determinato, (anche p.t.) e in somministrazione: riduzione al 50 % dei ctr a carico del datore di lavoro per 12 mesi.
- Contratto a tempo indeterminato (anche p.t.) : riduzione al 50 % dei ctr a carico del datore di lavoro per 18 mesi.
- Trasformazioni di un precedente rapporto agevolato: riduzione al 50 % dei ctr a carico del d.l. per complessivi 18 mesi.
- Proroghe di rapporti di lavoro a tempo determinato: massimo 12 mesi.



### Esclusioni

- Gli incentivi non spettano in attuazione di un preesistente obbligo o in violazione di un diritto altrui di precedenza all'assunzione. Eccezione: se la proroga o la trasformazione a T.I. di un rapporto a T.D. avviene senza soluzione di continuità l'incentivo spetta a prescindere che il lavoratore abbia maturato un diritto di precedenza.
- Diversamente se dopo una assunzione a T.D. di durata inferiore ai 12 mesi venga effettuata con soluzione di continuità una nuova assunzione a T.D. e successivamente intervenga una trasformazione a tempo indeterminato l'incentivo connesso alla trasformazione non spetta se il lavoratore ha maturato un diritto di precedenza.
- Lavoro domestico, intermittente e accessorio.

### Principi generali

- Regolarità contributiva.
- Osservanza delle norme di sicurezza sul lavoro.

- Rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali e regionali.
- In presenza di una anzianità di disoccupazione di almeno 24 mesi ai sensi della L.407/1990, prevale quest'ultima agevolazione. all'atto della trasformazione di un T.D. il lavoratore conserva ancora l'anzianità di 24 mesi, ha diritto ad ambedue gli incentivi.
- Nell'eventualità sussistano i requisiti per applicare anche gli incentivi previsti dagli art.8, co.2 e 4 o art.25, co.9 della legge 223/91, per l'assunzione di un lavoratore in mobilità, si applicheranno quest'ultimi.

## GIOVANI CON MENO DI 30 ANNI

### Art.1 d.l.76/2013 convertito nella legge 99/2013

- L'incentivo spetta per le assunzioni di giovani che non hanno ancora compiuto i 30 anni, disoccupati, privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi o privi di diploma di scuola media superiore o di diploma di scuola professionale. Spetta per le assunzioni a tempo indeterminato, anche part time, e anche per le assunzioni a tempo indeterminato a scopo di somministrazione.
- Sono esclusi i rapporti di lavoro domestico.
- L'incentivo spetta anche per le trasformazioni a tempo indeterminato di un rapporto di lavoro a termine per giovani di età compresa tra i 18 e i 30 anni sempre che la medesima avvenga entro il 30° anno. Matura l'incentivo anche per la trasformazione di un rapporto di lavoro a termine per un soggetto privo di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi. La trasformazione deve avvenire prima della scadenza dei sei mesi del rapporto a termine.

### Beneficio contributivo

È previsto uno sgravio contributivo di 1/3 della retribuzione imponibile previdenziale fino ad un massimo di €.650.

- 18 mesi per le assunzioni a tempo indeterminato.
- 12 mesi per le trasformazioni.

Per i somministrati a tempo determinato e indeterminato l'incentivo non spetta quando non vi è utilizzazione, anche in presenza di indennità di disponibilità.

L'incentivo è legato alla retribuzione; il mese non intero va ridotto alle giornate effettivamente retribuite, dividendo l'incentivo in trentesimi.

Per l'assunzione di un apprendista l'incentivo non può superare l'11,61% del contributo a carico del datore di lavoro. Il beneficio è subordinato ad uno stanziamento di fondi già previsto fino a tutto il 2016.

## GIOVANI CON MENO DI 35 ANNI

### Fonti normative

- Creazione del fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile: legge 191 del 23/12/2009.
- Istituzione banca dati giovani genitori e stanziamento di 51 milioni a valere sul fondo per la realizzazione di interventi in favore di soggetti in età non superiore ai 35 anni con figli minori: decreto del 19/11/2010.
- Il decreto prevede un incentivo di €5.000 in favore di aziende e società cooperative che assumono a tempo indeterminato, anche part time, giovani genitori iscritti nella banca dati «giovani genitori».

### Requisiti

- Età non superiore ai 35 anni e genitori di figli minori, anche adottivi.
- Essere titolari di uno dei seguenti rapporti di lavoro:
  - Tempo determinato
  - In somministrazione
  - Intermittente, a progetto, lavoro accessorio
- Aver cessato uno di questi rapporti di lavoro, purchè iscritto al CPI
- I requisiti anagrafici devono essere conservati, per il mantenimento dell'iscrizione nella banca dati, alla data di assunzione.
- La cancellazione avviene per:
  - Compimento dei 36 anni
  - Raggiungimento della maggiore età dei figli/cessazione affidamento
  - Assunzione a tempo indeterminato (pieno o part time)

### Esclusioni e limiti

- L'assunzione non deve costituire un obbligo ai sensi della l. 68/99.
- Il d.l. non deve avere effettuato nei mesi precedenti l'assunzione, licenziamenti per giustificato motivo oggettivo, o per riduzione di personale tranne i casi di assunzione per professionalità diverse.
- Il d.l. non deve avere in atto sospensioni dal lavoro o riduzione di orario per crisi aziendale, ristrutturazione, riconversione industriale.
- Il lavoratore non deve essere stato licenziato nei 6 mesi precedenti dalla medesima azienda o da altra che abbia assetti proprietari coincidenti.
  - Il beneficio può essere sommato per un massimo di 5 assunzioni
  - È cumulabile con altri incentivi
  - Può essere goduto nei limiti dello stanziamento previsto
  - Richiesta on line tramite cassetto previdenziale aziende



## ASSUNZIONE DI SOGGETTI IN ASPI

### D.L. 76/2013 convertito nella L.99 del 9/8/2013

La norma prevede agevolazioni per il rilancio dell'occupazione giovanile nonché agevolazioni per l'assunzione di lavoratori in godimento di ASPI.

Ne hanno diritto tutti i datori di lavoro comprese le società cooperative che instaurano rapporti di lavoro ai sensi della L.142/2001 per assunzioni a tempo pieno e indeterminato di soggetti in godimento di Aspi o anche che ne hanno titolo avendo presentato domanda senza avere ancora percepito la prestazione.

L'incentivo è escluso per quei lavoratori che siano stati licenziati nei sei mesi precedenti da parte di datore di lavoro che abbia assetti proprietari coincidenti o che sia in rapporto di collegamento o di controllo.

### **Benefici**

Spetta un contributo pari al 50% della indennità mensile residua di Aspi che il lavoratore avrebbe percepito.

L'incentivo è subordinato alla presenza di una retribuzione ed è rapportato alle giornate di lavoro effettivamente retribuite e non può superare l'importo della medesima retribuzione.

Per le giornate di assenza a vario titolo (permessi non retribuiti, scioperi, malattie e maternità) è necessario dividere l'importo dell'incentivo (50%) per le giornate di calendario e moltiplicarlo per le giornate di effettiva retribuzione.

Il contributo Aspi cessa con la fine del periodo indennizzabile (8 mesi per età < 50 anni, 12 mesi per età tra >50 e <55 e 14 mesi per >55), e comunque con il raggiungimento dei requisiti per il diritto alla pensione anticipata o a quella di vecchiaia.



## **SOSTITUZIONE PER MATERNITÀ**

### **Art.10, comma 2 e 3 della L.8/3/2000 n.53**

Concessione di uno sgravio contributivo del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro che assume con contratto a tempo determinato un soggetto per sostituzione di lavoratore in astensione obbligatoria o in congedo parentale fino al compimento del primo anno di vita del figlio o per un anno dalla data di accoglienza di un minore adottato o in affidamento.

Ne hanno titolo le aziende di tutti i settori con meno di 20 dipendenti al momento dell'assunzione sommando i lavoratori di qualunque qualifica, i lavoratori a domicilio, i dirigenti, con esclusione del lavoratore assente già sostituito e degli apprendisti; i lavoratori a tempo parziale si sommano in proporzione.

Lo sgravio spetta anche in caso di sostituzione di maternità di lavoratrici autonome, coltivatrici dirette, mezzadre e colone.

### **Particolarità**

Lo sgravio è applicabile anche sostituendo la lavoratrice con due part time; ovviamente non può avvenire il contrario.

La sostituzione può essere effettuata anche con un mese di anticipo o superiore, se previsto dalla contrattazione, rispetto al normale periodo di astensione obbligatoria o di congedo parentale.

Lo sgravio trova applicazione nei confronti della generalità dei datori di lavoro aventi o meno la qualifica di imprenditori.

Lo sgravio è possibile per sostituzione di una lavoratrice con qualifica di apprendista con altro lavoratore qualificato.

Le eventuali dimissioni della lavoratrice sostituita fanno decadere dal beneficio.

## **ASSUNZIONI LAVORATORI APPRENDISTI**

### **Normativa**

- Il d.lgs 15 settembre 2011, n.167 ha riordinato l'intera disciplina ed ha assunto la denominazione di Testo unico dell'apprendistato
- La legge 28 giugno 2012, n.92 che è intervenuta sulla materia
- La legge 7 agosto 2012, n.134 contenente misure urgenti per la crescita

Tutti gli incentivi previsti per l'assunzione degli apprendisti sono subordinati al rispetto di: regolarità contributiva, applicazione della parte economica dei contratti nazionali e di secondo livello, rispetto della disciplina comunitaria «de minimis».

### **Benefici contributivi**

- Il contratto di apprendistato può avere inizio a 15 anni e fino ai 29 con inizio a 29 anni e 364 giorni e concludersi dopo tre anni o anche più secondo la contrattazione collettiva di riferimento
- Per i lavoratori in mobilità non è previsto alcun limite di età
- Il contratto di apprendistato può prevedere un inquadramento stipendiale inferiore di due livelli rispetto a quello di approdo
- La contribuzione a carico del datore di lavoro è fissata al 10% cui si aggiunge il contributo Aspi

Per assunzioni da parte di aziende con numero dipendenti pari o inferiore a 9 è previsto dal 1/1/2012, per 3 anni, uno sgravio contributivo pari al 100%; dopo il terzo anno la contribuzione dovuta è quella del 10%.

La riduzione non opera sul contributo Aspi che comunque è dovuto dal 1/1/2013.

Nel conteggio delle 9 unità si calcolano:

- Dirigenti e dipendenti a tempo determinato e indeterminato
- Lavoratori a domicilio e i lavoratori P.T. in proporzione
- Lavoratori assenti se non già sostituiti, gli intermittenti e gli stagionali

Una volta riconosciute, le agevolazioni restano confermate anche se, successivamente, si dovesse superare la soglia.

## LAVORATORI INSERITI NELLE LISTE DI MOBILITÀ

Contributo del 10% per 18 mesi dalla data di assunzione.

Beneficio del 50% del contributo di mobilità che sarebbe spettata al lavoratore.

Resta a carico del lavoratore il contributo del 5.84%.

Al termine dei 18 mesi il contributo a carico del datore di lavoro sarà dovuto per intero mentre resta a carico del lavoratore l'aliquota del 5.84% per tutta la durata del contratto di apprendistato.

I lavoratori apprendisti assunti dalle liste di mobilità non versano il contributo Aspi.

### Prosecuzione del rapporto di lavoro

- Viene previsto che il particolare regime agevolato per gli apprendisti del contributo a carico del datore di lavoro pari al 10%, venga mantenuto per un anno successivamente al mantenimento in servizio dell'apprendista presupponendo che la proroga sia avvenuta con la qualificazione del lavoratore.
- Questa norma non si applica ai lavoratori apprendisti assunti dalle liste di mobilità.

## LAVORATORI IN MOBILITÀ (EX 236/93)

### Decreti direttoriali 264 del 19/4/2013 e 390 del 3 giugno 2013

I datori di lavoro che hanno assunto nel 2013 lavoratori licenziati nei 12 mesi precedenti hanno diritto a €190 mensili per 6 mesi - per rapporti di lavoro a tempo determinato - e a 12 mesi per rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Domanda entro il 12 aprile 2014, subordinata allo stanziamento nazionale di €20.000.000.

Il beneficio è riconosciuto anche per proroga e trasformazione di un rapporto instaurato nel 2013 e già agevolabile o per un rapporto instaurato prima del 2013 con lavoratori iscritti nelle liste 236; in entrambi i casi il lavoratore deve essere stato licenziato nei dodici mesi precedenti l'originaria assunzione.

### Precisazioni

Dopo una prima assunzione a termine, il lavoratore non perde i requisiti per essere nuovamente oggetto di una assunzione agevolata se, alla data della seconda o successiva assunzione, non sono trascorsi 12 mesi dal licenziamento. Il beneficio non è compatibile con altri incentivi statali o regionali.

È sempre necessario il rispetto dei principi generali:

- Art.4, commi 12, 13° 15 della legge 92/2012
- Durc
- Sicurezza sul lavoro
- De minimis
- Rispetto accordi e contratti collettivi

### Durata e misura del beneficio

Con riferimento ai rapporti a tempo determinato, il beneficio spetta anche per periodi di durata inferiore a sei mesi.

In caso di proroga e trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto precedentemente agevolato, il bonus spetta rispettivamente per 6 e 12 mesi.

I rapporti di lavoro inferiori al mese vanno proporzionalmente ridotti, per cui si deve moltiplicare il valore convenzionale giornaliero di €6,33 per il numero di giorni lavorati.

Il riproporzionamento va effettuato anche per i part-time. ■

[\*] Il Dr. Michelino De Carlo è Responsabile dell'agenzia interna dell'Inps di Udine e funzionario esperto in materia di ammortizzatori sociali.

Le considerazioni contenute nel presente articolo sono esclusive del libero pensiero dell'autore e non impegnano, in alcun modo, l'Amministrazione di appartenenza



## 1. Gli interventi modernizzatori del settore e il nuovo concetto di imprenditore agricolo

L'agricoltura, così come l'edilizia, è un settore molto particolare che si differenzia dagli altri settori produttivi per la stagionalità e l'esposizione a eventi meteorologici. Ovviamente queste particolarità ed esigenze hanno riflessi in materia previdenziale e del lavoro. Tuttavia per quanto riguarda tali aspetti, negli ultimi anni, il settore agricolo è stato sempre più adeguato alla disciplina degli altri settori. Si pensi alla determinazione dell'imponibile previdenziale attraverso l'abolizione del salario medio convenzionale per gli operai agricoli e il passaggio al minimale di legge. Il cambio più evidente si è avuto in merito alle **semplificazioni introdotte con il D.L. n. 112/2008 che hanno portato alla definitiva abrogazione del registro d'impresa e l'introduzione del libro unico del lavoro anche per il settore agricolo.**

Nell'ambito della delega conferita al Governo dalla legge n. 57/2001, per modernizzare il settore agricolo, sono stati emanati i D.Lgs n. 226 (pesca e acquacoltura), n. 227 (settore forestale) e n. 228/2001. Con

quest'ultimo è stato anche riformulato l'art. 2135 c.c. Secondo la nuova formulazione è **imprenditore agricolo** chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo; silvicoltura; allevamento di animali; attività connesse. Per coltivazione del fondo, per silvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine. Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge. Il possesso del fondo, dunque, non è più un elemento indispensabile per l'attività dell'imprenditore agricolo. L'Inps con la circ. n. 34/2002 riconduce alla figura dell'imprenditore agricolo: l'allevamento di animali; l'attività di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso; le attività che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine; le attività connesse; le cooperative e i consorzi di imprenditori agricoli.

Per poter essere inquadrato ai fini assicurativi e previdenziali nel settore agricolo è però anche necessario valutare l'incidenza delle attività svolte e delle risorse impiegate in rapporto all'attività principale e all'intera realtà aziendale. A tal fine più del 50% dei prodotti trasformati e/o commercializzati deve essere di derivazione aziendale e anche il tempo di impiego delle attrezzature e delle risorse aziendali nelle lavorazioni interne all'azienda deve essere superiore rispetto al tempo di impiego nell'attività diretta alla fornitura di servizi a favore di terzi<sup>[1]</sup>. L'attività dell'agriturismo è stata adeguata e rivista dalla legge n. 96/2006 (abrogando anche la legge n.730/1985). La norma definisce come attività agrituristiche quelle di ricezione e ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro, attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali.

La legge n. 240/1984 disciplina il regime previdenziale delle cooperative agricole e dei loro consorzi. Sono inquadrate nel settore le imprese cooperative e i loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici propri o dei loro soci ricavati dalla coltivazione dei fondi, dalla silvicoltura e dall'allevamento di animali, quando per l'esercizio di tali attività ricorrono normalmente ed in modo continuativo ad approvvigionamenti dai propri soci di prodotti agricoli e zootecnici in quantità prevalente (più del 50%) rispetto a quella complessivamente trasformata, manipolata e commercializzata oppure forniscono prevalentemente ai propri soci beni e servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico. Se non è rispettato il requisito della prevalenza, sono inquadrate in un settore diverso secondo l'attività svolta.

## 2. I lavoratori agricoli

I tradizionali rapporti di lavoro in agricoltura possono essere classificati in tre grandi gruppi ai quali trovano applicazione poi le varie discipline di natura generale oppure speciali del settore.

- *Lavoratori autonomi*: coltivatore diretto (cd)[2] e imprenditore agricolo professionale (Iap)[3];
- *Lavoratori associati*: mezzadri (art. 2141 c.c.)[4], coloni parziari (art. 2164 c.c.)[5] e soccidari (art. 2170 c.c.)[6];
- *Lavoratori subordinati e assimilati*: vi rientrano tutte le tipologie dei rapporti di lavoro di natura subordinata previsti dalla normativa in materia del lavoro. Sono assimilati i piccoli coloni (art. 8, comma 2, l. 334/1968), i compartecipanti individuali (art. 56 della l. 203/1982) e familiari.

Nel settore agricolo è lavoratore dipendente chiunque presti la propria opera manuale, dietro corrispettivo, per la coltivazione di fondi o allevamento di bestiame e per attività connesse a favore di una azienda agricola o di altro soggetto che svolge attività agricola. Più in particolare si distinguono:

- *Operai a tempo determinato - OTD* (detti anche braccianti agricoli o giornalieri di campagna). Sono assunti per l'esecuzione di lavori di breve durata, a carattere saltuario per compiere una fase lavorativa o in sostituzione di operai per i quali esiste il diritto di conservazione del posto.
- *Operai a tempo indeterminato - OTI* (detti anche salariati fissi) assunti con contratti di lavoro senza scadenza.

## 3. Il lavoro in agricoltura nel contesto della riforma Biagi così come modificata dalla legge Fornero

Le nuove tipologie contrattuali di cui alla Riforma Biagi, come modificate dalla legge Fornero, devono necessariamente essere rapportate al mercato del lavoro agricolo, e se non ignote all'ordinamento pregresso riconsiderate in ragione delle innovazioni che esse implicano nell'ordinamento previdenziale agricolo.

### 3.1. Lavoro agricolo e lavoro accessorio

A norma dell'art. 70 del D.Lgs n. 276/2003, come modificato dalla L. n.192/2012 (legge Fornero), per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative che non danno luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare, annualmente rivalutati sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati intercorsa nell'anno precedente. Fermo restando il limite complessivo di 5.000 euro nel corso di un anno solare, nei confronti dei committenti imprenditori commerciali o professionisti, le attività lavorative di cui al presente comma possono essere svolte a favore di ciascun singolo committente per compensi non superiori a 2.000 euro, rivalutati annualmente ai sensi del presente comma.



#### **La disposizione, si applica in *agricoltura*:**

**a) alle attività lavorative di natura occasionale rese nell'ambito delle attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani con meno di venticinque anni di età se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso un istituto scolastico di qualsiasi ordine e grado, compatibilmente con gli impegni scolastici, ovvero in qualunque periodo dell'anno se regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università;**

**b) alle attività agricole svolte a favore di soggetti di cui all'articolo 34, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (aziende sotto i 7 mila euro di fatturato), che non possono, tuttavia, essere svolte da soggetti iscritti l'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.**

Per ricorrere a prestazioni di lavoro accessorio, i beneficiari acquistano presso le rivendite autorizzate uno o più carnet

di buoni orari, numerati progressivamente e datati, per prestazioni di lavoro accessorio il cui valore nominale è fissato con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali da emanarsi entro trenta giorni dalla entrata in vigore del presente decreto e periodicamente aggiornato, tenuto conto delle risultanze istruttorie del confronto con le parti sociali.

Tale valore nominale è stabilito tenendo conto della media delle retribuzioni rilevate per le attività lavorative affini a quelle di cui all'articolo 70, comma 1, nonché del costo di gestione del servizio.

Fermo restando quanto disposto dal comma 4 bis, il concessionario provvede al pagamento delle spettanze alla persona che presenta i buoni, registrandone i dati anagrafici ed il codice fiscale, effettua il versamento per suo conto dei contributi, per fini previdenziali, all'INPS, alla Gestione Separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in misura pari al 13% del valore del buono e per fini assicurativi contro gli infortuni all'INAIL, in misura pari al 7% del valore nominale del buono e trattiene l'importo autorizzato, dal Decreto di cui al comma 1, a titolo di rimborso spese.

La percentuale relativa al versamento dei contributi previdenziali è rideterminata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in funzione degli incrementi delle aliquote contributive per gli iscritti alla gestione separata dell'INPS. Il prestatore di lavoro accessorio percepisce il proprio compenso presso il concessionario, di cui al comma 5, all'atto della restituzione dei buoni ricevuti dal beneficiario della prestazione di lavoro accessorio. Tale compenso è esente da qualsiasi imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio.

### **3.2. Il lavoro occasionale dei parenti e degli affini**

L'art. 74 del D.Lgs. n. 276/2003 esamina le prestazioni che esulano dal mercato del lavoro. Con specifico riguardo alle attività agricole non integrano in ogni caso un rapporto di lavoro autonomo o subordinato le prestazioni svolte da parenti e affini sino al quarto grado in modo meramente occasionale o ricorrente di breve periodo, a titolo di aiuto, mutuo aiuto, obbligazione morale senza corresponsione di compensi, salvo le spese di mantenimento e di esecuzione dei lavori.



### **3.3. Lavoro agricolo e lavoro intermittente**

Il contratto di lavoro intermittente è il contratto mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore di lavoro che ne può utilizzare la prestazione lavorativa nei limiti di cui all'articolo 34 del D.Lgs. n. 276/2003.

Il contratto di lavoro intermittente può essere stipulato anche a tempo determinato.

Il contratto di lavoro intermittente può essere concluso per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente secondo le esigenze individuate dai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero per periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno ai sensi

dell'articolo 37 del D.Lgs. n. 276/2003.

Il contratto di lavoro intermittente può in ogni caso essere concluso con soggetti con più di cinquantacinque anni di età e con soggetti con meno di ventiquattro anni di età, fermo restando in tale caso che le prestazioni contrattuali devono essere svolte entro il venticinquesimo anno di età.

In ogni caso, fermi restando i presupposti di instaurazione del rapporto e con l'eccezione dei settori del turismo, dei pubblici esercizi e dello spettacolo, il contratto di lavoro intermittente è ammesso, per ciascun lavoratore con il medesimo datore di lavoro, per un periodo complessivamente non superiore alle quattrocento giornate di effettivo lavoro nell'arco di tre anni solari. In caso di superamento del predetto periodo il relativo rapporto si trasforma in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato. (D.L. n.76/2013).

È vietato il ricorso al lavoro intermittente:

- a) per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;
- b) salva diversa disposizione degli accordi sindacali, presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro intermittente ovvero presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce il contratto di lavoro intermittente;
- c) da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 4 del decreto

legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni.

Ciò premesso, occorre evidenziare che fra la tipologia contrattuale ed il lavoro agricolo a tempo determinato esistono indubbe affinità.

Tuttavia, il job on call si caratterizza per la previsione della indennità di disponibilità, attribuita di valore economico anche ai periodi non lavorati che correttamente può ritenersi un' ipotesi ulteriore di prestazione a sostegno del reddito di natura indennitaria.

Peraltro, il lavoro intermittente, in analogia al lavoro agricolo a tempo determinato, potrà essere applicato agli operai agricoli ed ai florovivaisti preposti alla esecuzione di lavori discontinui, saltuari, stagionali od in sostituzione di lavoratori assenti per i quali sussista il diritto alla conservazione del posto: in sostanza, in tutti i casi in cui la prestazione abbia quelle connotazioni individuate dal Decreto.

### 3.4. La somministrazione in agricoltura

Il contratto di somministrazione di lavoro può essere concluso da ogni soggetto, di seguito denominato utilizzatore, che si rivolga ad altro soggetto, di seguito denominato somministratore, a ciò *autorizzato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*.

Per tutta la durata della somministrazione i lavoratori svolgono la propria attività nell'interesse del somministratore nonché sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore. Nell'ipotesi in cui i lavoratori vengano assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato essi rimangono a disposizione del somministratore per i periodi in cui non svolgono la prestazione lavorativa presso un utilizzatore per i periodi in cui non sono in missione presso un utilizzatore, salvo che esista una giusta causa o un giustificato motivo di risoluzione del contratto di lavoro.

Il contratto di somministrazione di lavoro può essere concluso a termine o a tempo indeterminato. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato è ammessa:

- a) per servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, compresa la progettazione e manutenzione di reti intranet e extranet, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di software applicativo, caricamento dati;
- b) per servizi di pulizia, custodia, portineria;
- c) per servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci;
- d) per la gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato;
- e) per attività di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del personale, ricerca e selezione del personale;
- f) per attività di marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale;
- g) per la gestione di call-center, nonché per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle aree Obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali;
- h) per costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa;
- i) in tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative;
- i-bis) in tutti i settori produttivi, pubblici e privati, per l'esecuzione di servizi di cura e assistenza alla persona e di sostegno alla famiglia;
- i-ter) in tutti i settori produttivi, in caso di utilizzo da parte del somministratore di uno o più lavoratori assunti con contratto di apprendistato (L. n. 134/2012).

La somministrazione di lavoro a tempo determinato è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore. È fatta salva la previsione di cui al comma 1-bis dell'articolo 1 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368. La individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da sindacati comparativamente più rappresentativi in conformità alla disciplina di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.



Il contratto di somministrazione di lavoro é vietato:

a) per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;

b) salva diversa disposizione degli accordi sindacali, presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i sei mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione, a meno che tale contratto sia stipulato per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti ovvero sia concluso ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223, ovvero abbia una durata iniziale non superiore a tre mesi. Salva diversa disposizione degli accordi sindacali, il divieto opera altresì presso unità produttive nelle quali sia operante una sospensione dei rapporti o una riduzione dell'orario, con diritto al trattamento di integrazione salariale, che interessino lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione;

c) da parte delle imprese che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche.

La Riforma Biagi, pertanto, ha pienamente liberalizzato l'istituto della somministrazione nel lavoro agricolo (ed edile), che prima si caratterizzava per l'applicazione di uno speciale regime articolato sulla base di intese sindacali di livello nazionale (art.1, 3° co. L. n. 196/1997).

In sostanza, sino al Decreto Delegato, la somministrazione in campo agricolo non risultava possibile in ragione del differenziale contributivo fra settore terziario ed agricolo .

Ora si prevede, invece, che l'agenzia di somministrazione versi la contribuzione previdenziale ed i premi assicurativi nella misura prevista per quel settore.

## 4. Lo scambio di manodopera



Del tutto particolare e limitato al solo settore agricolo è poi lo scambio di manodopera tra piccoli imprenditori agricoli secondo gli usi (art. 2139 c.c.). Per l'Inps<sup>[7]</sup> è configurabile uno scambio di manodopera qualora:

- intervenga tra soggetti aventi entrambi la qualifica di coltivatori diretti;
- i soggetti che rendono la prestazione (reciproca) siano: il coltivatore diretto e/o gli eventuali appartenenti al nucleo familiare se iscritti alla relativa gestione previdenziale;
- non vi sia alcuna remunerazione o corrispettivo in denaro o natura espressamente scambiato tra le parti a ristoro della prestazione resa;
- le prestazioni date e ricevute prescindano da un qualunque calcolo di stretta equivalenza quantitativa e qualitativa;
- la prestazione attenga esclusivamente ad

attività rientranti nello specifico dell'attività agricola, principale o connessa che sia.

Di recente il Ministero del lavoro<sup>[8]</sup> ha chiarito che la figura dell'imprenditore agricolo professionale (Iap) può rientrare nella nozione di piccolo imprenditore, ai sensi dell'art. 2083 codice civile, solo dove ne risulti evidente il possesso dei requisiti (attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia). Lo scambio di manodopera per l'Iap è consentito solamente in presenza di tali requisiti e la valutazione dovrà essere effettuata caso per caso avuta contezza del requisito della misura della partecipazione all'attività dei componenti del nucleo familiare.

## 5. Le cooperative agricole

La legge n. 240/1984 disciplina il regime previdenziale delle cooperative agricole e dei loro consorzi. Sono inquadrate nel settore agricolo le imprese cooperative e i loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli o zootecnici propri o dei loro soci ricavati dalla coltivazione dei fondi, della silvicoltura e dall'allevamento di animali, quando per l'esercizio di tali attività ricorrano normalmente ed in modo continuativo ad approvvigionamenti da propri soci di prodotti agricoli e zootecnici in quantità prevalente (più del 50%) rispetto a quella trasformata manipolata e commercializzata oppure forniscono ai propri soci beni e servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico. Se non è

rispettato il requisito della prevalenza, sono inquadrare in un settore diverso secondo l'attività svolta (industria, terziario/commercio).

## 6. Le misure normative per il contrasto ai fenomeni interpositori nella manodopera agricola

Il titolo III del D.Lgs. n. 276/2003 nel disciplinare tutto il fenomeno delle esternalizzazioni (outsourcing) si occupa anche di tutte le fattispecie sanzionatorie (amministrative e penali) che governano le forme patologiche degli istituti negoziali relativi all'intermediazione, trattando distintamente dapprima la somministrazione di lavoro (sezione I) e in seguito l'appalto e il distacco (sezione II)<sup>[9]</sup>.

### **Somministrazione abusiva**

Nel nuovo contesto normativo risultante dall'abrogazione della legge n. 1369/1960, il Legislatore ha introdotto nuove penalità che solo in parte riprendono quanto già esposto dal precedente schema dispositivo.

Nello schema delineato dal D.lgs. n. 276/2003 la somministrazione abusiva appare come un reato proprio del somministratore a cui segue - il caso distinto - del reato di utilizzazione illecita da parte dell'utilizzatore.

### **Cause ed effetti**

È sufficiente la mera somministrazione abusiva di lavoratori presso un qualsiasi utilizzatore, di per sé sola considerata, a determinare la reazione punitiva sul soggetto che, incurante dei criteri legali, ha ugualmente fornito prestazioni di manodopera.

La mancata autorizzazione e iscrizione all'Albo nazionale e il mancato rispetto dei requisiti oggettivi e soggettivi previsti dall'ordinamento rende privo di qualsiasi valore e penalmente perseguibile qualsiasi rapporto tra ente non autorizzato ed utilizzatore. Il reato di somministrazione abusiva costituisce un'ipotesi di reato istantaneo con effetti permanenti.

È vietato non solo lo sfruttamento illecito di manodopera, ma la stessa sottoscrizione (illecita) del contratto di somministrazione- o di un accordo negoziale in tale senso- tra il somministratore non autorizzato e l'utilizzatore.

### **Utilizzazione illecita**

Secondo il D.Lgs. n. 276/2003, è l'effettivo utilizzo dei lavoratori somministrati irregolarmente, a dar luogo alla concreta punibilità: utilizzatore e somministratore, seppur nelle due distinte ipotesi di reato, concorrono soggettivamente e personalmente a comporre il reato unitario di somministrazione abusiva di manodopera.

Di fatto l'esercizio non autorizzato dell'attività di somministrazione si concretizza se e quando i prestatori di lavoro oggetto di somministrazione vengono ad essere effettivamente impiegati dall'utilizzatore.

L'utilizzazione illecita viene riconosciuta in capo all'utilizzatore imputandogli la negligenza imperizia o imprudenza per la mancata valutazione degli elementi contenuti nel contratto, nella fattispecie al non aver accertato l'esistenza in capo al somministratore dei requisiti previsti dalla legge.



### **La somministrazione fraudolenta**

#### *Normativa*

Secondo quanto disposto dall'art.28 del D.Lgs. n. 276/2003, al vertice delle ipotesi di somministrazione posta in essere in violazione delle disposizioni vigenti, si colloca l'ipotesi di somministrazione fraudolenta.

#### *Definizione*

È somministrazione fraudolenta quella che è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicato al lavoratore.

#### *Caratteristiche*

Costituisce un reato plurisoggettivo proprio, dove emerge l'intenzionalità del reato e la specifica finalità dello stesso. Le due parti del contratto di somministrazione di lavoro - agenzia di somministrazione ed utilizzatore - rispondono penalmente di una specifica condotta posta al di fuori degli schemi legali previsti.

Sotto il profilo sanzionatorio la pena non si sostituisce a quella prevista per la somministrazione abusiva/utilizzazione illecita, ma piuttosto si aggiunge ad essa aggravando di fatto l'esito sanzionatorio.

## La somministrazione irregolare

### *Normativa e struttura:*

Disposizioni di riferimento sono quelle dettate dall'art. 27 del D.Lgs. n. 276/2003. La somministrazione irregolare, relativa a violazioni di carattere formale, interessa contestualmente somministratore e utilizzatore, con una sanzione di tipo amministrativo e non penale.

La irregolare stipula dei contratti di somministrazione, posti in essere senza il rispetto dei limiti e criteri legali previsti dal D.Lgs. n. 276/2003, espone i due contraenti ad ammende pecuniarie da relazionare alla singole fattispecie di illecito amministrativo.



## Reati da interposizione illecita

*Pseudo appalto* L'appalto illecito - ossia privo dei requisiti legali previsti dall'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003 e dall'art. 1655 c.c. - configura l'ipotesi di interposizione illecita; trattandosi di fatto di una somministrazione abusiva di mere prestazioni di lavoro, posta in essere da un soggetto non autorizzato, carente dei requisiti legali previsti dalla norma, che originano la c.d. interposizione illecita da pseudo appalto.

Secondo quanto disposto dal D.Lgs. n. 251/2004, pseudo committente e pseudo appaltatore, che abbiano posto in essere un fittizio contratto di appalto, sono soggetti alla pena dell'ammenda già prevista nell'art. 18 del D.Lgs. n. 276/2003 per il somministratore abusivo e l'utilizzatore illecito.

Il reato è unico e rappresenta sotto il profilo soggettivo un reato plurisoggettivo proprio. Entrambi i soggetti datoriali, rispondono della realizzazione di un contratto di appalto non regolare. Il reato di interposizione illecita da pseudo appalto vede l'esistenza di elementi tipici quali: Contratto di appalto non genuino mancante dei requisiti legali che rendono lecito ed operativo l'appalto secondo quanto previsto dall'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003.

Entrambi i soggetti - pseudo committente e pseudo appaltatore - sono corresponsabili in quanto hanno stipulato un contratto di appalto illecito, non usando la prevista diligenza, prudenza e perizia richieste dall'ordinamento.

### Effetti

L'interposizione illecita da pseudo appalto costituisce un'ipotesi di reato permanente, dal momento in cui committente ed appaltatore partecipano, con le rispettive condotte alla realizzazione del fatto illecito fin dal primo momento in cui i lavoratori vengono utilizzati nel mancato rispetto delle leggi relative all'appalto quali veri e propri dipendenti dell'appaltante.

Il reato si perpetua in forma permanente nel susseguirsi dei giorni di lavoro effettivo dei lavoratori sotto le direttive dello pseudo committente. La scelta del legislatore di intervenire, con decreto correttivo, per regolare: pseudo appalto, distacco illecito e somministrazione abusiva/utilizzazione illecita è giustificata dal fatto che la configurazione del reato interpositorio viene a caratterizzarsi correttamente nelle tre forme predette; tali ipotesi difatti sono tutte riconducibili alla illiceità della condotta interpositoria delle prestazioni di manodopera, al di fuori degli schemi legali previsti dalla somministrazione di lavoro.

## Distacco Illecito

Il distacco di manodopera si configura, secondo quanto disposto dall'ordinamento, come una somministrazione non professionale di lavoro.

Se privo dei requisiti della temporaneità e dell'interesse del distaccante, deve qualificarsi sotto il profilo giuridico come somministrazione abusiva/utilizzazione illecita, ancora prima dell'intervento correttivo del D.Lgs. n. 251/2004.

Il distacco privo dei caratteri di liceità e di legalità previsti dall'art. 30 del D.Lgs. n. 276/2003 origina l'ipotesi di somministrazione illecita di manodopera.

Pseudo distaccante e pseudo distaccatario che pongono in essere in esecuzione un distacco fittizio, sono entrambi soggetti ad una pena pecuniaria per ogni lavoratore occupato e per ciascuna giornata di occupazione.

Elementi tipici del distacco illecito sono:

- *L'irregolarità del Distacco* Il distacco del lavoratore si risolve nelle esecuzione di mere prestazioni di lavoro da parte dei lavoratori interessati, che vengono di fatto occupati alle immediate direttive dello pseudo distaccatario e da questi realmente etero diretti, mancano, quindi, i requisiti legali che rendono lecito il distacco.

- *Partecipazione congiunta*

Partecipazione congiunta del pseudo distaccante e pseudo distaccatario alla fattispecie illecita: entrambi i soggetti si rendono corresponsabili del reato, avendo posto in essere un distacco in sé illecito, senza usare la normale diligenza, prudenza e perizia.

- *Effettiva utilizzazione delle prestazioni lavorative*

I lavoratori in oggetto devono quindi essere stati concretamente impiegati in attività lavorative alle immediate dipendenze dello pseudo distaccatario; non basta il mero incontro di volontà tra distaccante e distaccatario sull'utilizzo dei lavoratori individuati, ma di fatto non impegnati in alcuna prestazione di lavoro.

Si realizza l'ipotesi di reato permanente: la condotta illecita permane durante lo svolgimento dell'attività di parte dei lavoratori irregolarmente distaccati e illecitamente utilizzati dallo pseudo distaccatario.

### Sanzioni - Art. 18 D.Lgs. n. 276/2003

1. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b) è punito con la pena dell'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro. Se vi è sfruttamento dei minori la pena è dell'arresto fino a 18 mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, lettera c), è punito con la pena dell'arresto fino a sei mesi e dell'ammenda da euro 1500 a euro 7500. Se non vi è scopo di lucro la pena è dell'ammenda da euro 500 a euro 2500. Se vi è sfruttamento dei minori la pena è dell'arresto fino a 18 mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. L'esercizio non autorizzato delle attività di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d) ed e) è punito con l'ammenda da euro 750 ad euro 3750. Se non vi è scopo di lucro la pena è dell'ammenda da euro 250 a euro 1250. Nel caso di condanna è disposta, in ogni caso, la confisca del mezzo di trasporto eventualmente adoperato per l'esercizio delle attività di cui al presente comma. (D.Lgs. n. 251/2004).



2. Nei confronti dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), ovvero da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), o comunque al di fuori dei limiti ivi previsti, si applica la pena dell'ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. (D.Lgs. n. 251/2004).

3. La violazione degli obblighi e dei divieti di cui all'articolo 20 commi 3, 4 e 5 e articolo 21, commi 1 e 2, nonché, per il solo somministratore, la violazione del disposto di cui al comma 3 del medesimo articolo 21, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 250 a euro 1.250. (D.Lgs. n. 251/2004).

3-bis. La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 23, comma 1, e, per il solo utilizzatore, di cui all'articolo 23, comma 4, secondo periodo, e comma 7-bis, nonché di cui all'articolo 24, comma 4, lettere a) e b), è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 3. (D.Lgs. n. 24/2012).

4. Fatte salve le ipotesi di cui all'articolo 11, comma 2, chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviarlo a prestazioni di lavoro oggetto di somministrazione è punito con la pena alternativa dell'arresto non superiore ad un anno o dell'ammenda da Euro 2.500 a Euro 6.000. In aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo.

4-bis. Fatte salve le ipotesi di cui all'articolo 11, comma 2, è punito con la sanzione penale prevista dal comma 4, primo periodo, chi esige o comunque percepisce compensi da parte del lavoratore in cambio di un'assunzione presso un utilizzatore ovvero per l'ipotesi di stipulazione di un contratto di lavoro o avvio di un rapporto di lavoro con l'utilizzatore dopo una missione presso quest'ultimo.

4-ter. Nelle ipotesi di cui al comma 4-bis in aggiunta alla sanzione penale è disposta la cancellazione dall'albo. (D.Lgs. n. 24/2012).

5. In caso di violazione dell'articolo 10 trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 38 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché nei casi più gravi, l'autorità competente procede alla sospensione della autorizzazione di cui all'articolo 4. In ipotesi di recidiva viene revocata l'autorizzazione.

5-bis. Nei casi di appalto privo dei requisiti di cui all'articolo 29, comma 1, e di distacco privo dei requisiti di cui all'articolo

30, comma 1, l'utilizzatore e il somministratore sono puniti con la pena della ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. (D.Lgs. n. 251/2004).

## 7. Nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro agricolo

Nel totale della discussione politica sulla manovra finanziaria contenuta nel Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", pubblicato sulla GU n. 188 del 13/8/2011, conv. in legge 14/09/2011, n.148 interessa in modo specifico, anche per i riflessi che esso assume in materia di sicurezza sul lavoro, il testo dell'art. 12 del decreto legge, riguardante il caporalato. La nuova fattispecie penale intende colpire in maniera specifica il fenomeno del c.d. "caporalato" che è tuttora presente, soprattutto in alcune aree del meridione d'Italia, nel settore dell'agricoltura e dell'edilizia. Questa grave forma di sfruttamento della manodopera, come è noto, consiste nella raccolta, da parte di soggetti spesso collegati con organizzazioni criminali, di operai generici, nel loro trasporto sui campi o presso i cantieri edili per essere messi a disposizione di un'impresa utilizzatrice che pagherà il "caporale" che fornisce la manodopera. Spesso il caporale retribuisce direttamente gli operai e lucra sulla differenza tra quanto percepito dall'impresa e quanto pagato ai lavoratori. A volte il caporale non si limita al reclutamento ma sovrintende e controlla i lavoratori imponendo orari e ritmi di lavoro con l'uso dell'intimidazione o della violenza. Non soltanto il lavoro viene prestato a favore di un soggetto diverso da colui che ha raccolto e retribuito la manodopera, ma spesso si tratta di lavoro irregolare, "in nero" con conseguente evasione fiscale e contributiva o comunque prestato in violazione delle norme in materia di orario di lavoro, riposi e sicurezza, nonché con retribuzioni inferiori a quelle previste dai contratti collettivi<sup>[10]</sup>.



L'art. 12 viene qui riprodotto integralmente:  
*"Dopo l'articolo 603 del codice penale sono inseriti i seguenti: «Art. 603-bis (Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro). - Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.*

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

seguinti circostanze:

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

L'art. 12, che ormai passa come misure "contro il reato di caporalato", punisce come aggravante specifica (con l'aumento della pena da un terzo alla metà):

- a) La circostanza che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;
- b) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;
- c) che con l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, si siano esposti i lavoratori intermediati, a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

La condanna per il reato di caporalato comporta anche pene accessorie che possono consistere nell'esclusione per un periodo di due anni da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi da parte dello Stato o di altri enti pubblici e dell'Unione europea, all'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese, al divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la pubblica amministrazione.

## 8. Il job sharing in agricoltura

Con il decreto firmato il 14 gennaio 2014 dal Ministro del Lavoro "Giovannini", vengono definiti il campo di applicazione, i soggetti e le modalità del contratto di rete, con cui le imprese agricole potranno procedere ad assunzioni congiunte di lavoratori dipendenti. Uno strumento, il contratto di rete, creato con il cosiddetto "Pacchetto occupazione" varato dal governo a giugno 2013 (D.L. n. 76/2013 convertito nella Legge n. 99/2013), di cui adesso il Ministero ha provveduto a dettare le norme attuative. Possono utilizzare il contratto di rete per l'assunzione congiunta, secondo l'art. 1 del decreto, le imprese agricole, anche in forma cooperativa, che appartengono allo stesso gruppo di impresa di cui all'art. 31, comma 1, D.Lgs. n. 276/2003, oppure che sono riconducibili allo stesso proprietario o a soggetti diversi legati da vincolo di parentela o affinità entro il terzo grado, oppure ancora che le imprese sono legate da un contratto di rete, quando almeno il 50% di esse sono imprese agricole. Quanto agli obblighi di comunicazione di cui al D.M. del Ministero del Lavoro del 30 ottobre 2007 (assunzione, trasformazione, proroga e cessazione dei lavoratori assunti congiuntamente), il decreto stabilisce che i relativi adempimenti possono essere effettuate da un unico soggetto per l'intero gruppo, e in particolare: dall'impresa capogruppo, per i gruppi di impresa e per le imprese legate tra loro da contratti di rete; dal proprietario, per le imprese riconducibili allo stesso proprietario; dal soggetto individuato come incaricato in base a specifico accordo (che va depositato presso le associazioni di categoria), per le imprese riconducibili a soggetti legati tra loro da parentela o affinità entro il terzo grado. ■

### Note

<sup>[1]</sup> Cfr. Circ. Inps. n. 53/2003 e circ. n. 186/2003.

<sup>[2]</sup> Sono *piccoli imprenditori* che si dedicano direttamente ed abitualmente alla manuale coltivazione dei fondi, in qualità di proprietari, affittuari, usufruttuari, enfiteuti. e/o all'allevamento e attività connesse (artt. 1 e 2 L. 1047/57), come integrati e modificati dalla Legge 9/1963. Per essere riconosciuti tali e per poter essere iscritti nell'apposita sezione dell'I.N.P.S. essi devono dimostrare di impegnare almeno i due terzi del proprio tempo lavorativo alla coltivazione diretta e manuale dei terreni di cui dispongono (almeno 1.500 ore annue) e di trarre dall'attività agricola almeno i due terzi del proprio reddito. Inoltre che siano possessori o che conducano (con contratto di comodato o di affitto) almeno 10.000 m<sup>2</sup> di terreno e che possano dimostrare di avere i mezzi per lavorarlo. Essi costituiscono, assieme agli imprenditori agricoli, il cosiddetto settore primario dell'economia italiana. Cfr. *Coltivatore diretto* in Tesoro del Nuovo Soggettario, BNCf, marzo 2013.

<sup>[3]</sup> È *imprenditore agricolo professionale - IAP* - colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali, dedichi alle attività agricole di cui all'art. 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro.

<sup>[4]</sup> La *mezzadria* (da un termine derivante dal latino tardo che indica "colui che divide a metà") è un contratto agrario d'associazione con il quale un proprietario di terreni (chiamato concedente) e un coltivatore (mezzadro), si dividono (normalmente a metà) i prodotti e gli utili di un'azienda agricola (podere). La direzione dell'azienda spetta al concedente. Nel contratto di mezzadria, il mezzadro rappresenta anche la sua famiglia (detta famiglia colonica).

<sup>[5]</sup> La *colonia parziaria* è un sistema di sfruttamento dei fondi rustici per il quale il proprietario del fondo (o chi altri ne ha il godimento) lo affitta a chi si obblighi di coltivarlo nel comune interesse col patto di dividerne i prodotti agricoli in natura.

<sup>[6]</sup> La nozione generale di *soccida* si trae dall'art. 2170, co. 1, c.c., secondo il quale nella soccida il soccidante e il soccidario si associano per l'allevamento e lo sfruttamento di una certa quantità di bestiame e per l'esercizio delle attività connesse, al fine di ripartire l'accrescimento del bestiame e gli altri prodotti che ne derivano.

<sup>[7]</sup> Cfr. Circ. INPS n.126/2009.

<sup>[8]</sup> Cfr. Interpello MLPS n. 6/2011 "*Scambio di manodopera tra coltivatori diretti e coloni-mezzadri in possesso o meno della qualifica di IAP*".

<sup>[9]</sup> Cfr. P. Rausei, "Illeciti e sanzioni"- il diritto sanzionatorio del lavoro, IPSOA, 2013.

<sup>[10]</sup> Cfr. M.Pala, "*Il nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*" , Altalex 24/9/2011.

[\*] *Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.*

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



## 1. Premessa

Le **dimissioni**, considerate atto a forma libera, in quanto espressione del principio della libera recedibilità del lavoratore dal rapporto di lavoro, sono spesso fatte sottoscrivere illegittimamente in bianco dal datore di lavoro, già all'atto dell'assunzione, per poi essere da questo utilizzate quando ritenuto conveniente ed opportuno.

Per porre fine a tale pratica, il Parlamento aveva approvato la Legge del 17 ottobre 2007, n. 188 recante "Disposizioni in materia di modalità per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie della lavoratrice, del lavoratore, nonché del prestatore d'opera e della prestatrice d'opera", su disegno di legge del Governo Prodi che imponeva l'obbligo di redigere le dimissioni su apposito modello informatico predisposto e reso disponibile da uffici autorizzati.

Dal 5 marzo 2008 – secondo quanto disposto dalla predetta legge e dal relativo Decreto attuativo del 21 gennaio 2008 emanato dal Ministero del lavoro di concerto con il Ministero per le Riforme e l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione (pubblicato sulla G.U. n. 42 del 19 febbraio 2008) – la procedura per le dimissioni andava eseguita obbligatoriamente on-line tramite il sito del Ministero del Lavoro, pena la nullità delle stesse. Tuttavia, nel giugno 2008, il Governo, con l'art. 39 comma 10, lettera l) del Decreto Legge n. 112 del 25 giugno 2008 (convertito, poi, nella Legge n. 133/2008), ha disposto l'abrogazione della legge n. 188/2007.

Con la Riforma del Lavoro Fornero (Legge n. 92/2012), riprende la lotta alla pratica illegale delle dimissioni in bianco e alla risoluzione illegittima del rapporto di lavoro, quali le dimissioni fittizie. La Legge n. 92/2012, infatti, rafforza il regime della convalida delle dimissioni, già esistente per le lavoratrici ed i lavoratori che siano anche genitori, e reintroduce per la generalità dei lavoratori una procedura che garantisce la genuinità delle dimissioni, stabilendo anche una sanzione amministrativa (da euro 5.000,00 a euro 30.000,00), per il datore di lavoro che abusi del foglio firmato in bianco dalla lavoratrice o dal lavoratore al fine di simulare le dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto (art. 4 co 16-23). Stessa disciplina si applica anche per la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, anch'essa considerata espressione della libertà negoziale delle parti (art. 1372 comma 1 C.C.).

Il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, nel dettare le prime istruzioni operative, in tema di dimissioni e risoluzione consensuale, nella **lettera circolare n. 18 del 18 luglio 2012**, afferma che l'art. 4, commi 16-22, della legge n. 92/2012 introduce *"un meccanismo volto ad asseverare la genuina volontà del lavoratore di dimettersi o di prestare il proprio consenso nell'ambito di una risoluzione consensuale del rapporto"*, e rileva che si tratta di *"una misura di tutela di indubbia importanza in quanto funzionale al contrasto di pratiche volte ad aggirare la disciplina di tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo con ulteriori ripercussioni sotto il profilo assistenziale"*.

Prima di entrare nel merito delle procedure di convalida delle dimissioni volontarie e della risoluzione consensuale, va precisato che le dimissioni dei lavoratori o la risoluzione consensuale sono "sospensivamente condizionate" ad una convalida delle stesse. La norma, infatti, nel richiedere una seconda manifestazione di volontà del lavoratore, che si produce con la convalida dell'atto di recesso, sottopone la risoluzione del rapporto ad una condizione sospensiva legata alla convalida dell'atto stesso (art. 4 co. 17-23 Legge n. 92/2012).

## 2. Procedure di convalida e soggetti destinatari

La Legge Fornero distingue **due procedure diverse**.

**La prima** riguarda le lavoratrici in gravidanza e i lavoratori e le lavoratrici che siano anche genitori.

La riforma del lavoro modifica il comma 4 dell'art. 55 del Testo Unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, il D. Lgs. n.151/2001, allungando la durata del periodo in cui opera l'obbligo della convalida delle dimissioni volontarie, già prevista fino al primo anno di vita del bambino.



L'art. 4, comma 16, della legge n. 92/2012 recita: "la risoluzione consensuale del rapporto o la richiesta di dimissioni presentate dalla lavoratrice devono essere convalidate dal servizio ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali competente per territorio", nei seguenti casi:

- per la lavoratrice, durante il periodo di gravidanza;
- per la lavoratrice e il lavoratore, durante i primi tre anni di vita del bambino;
- per il lavoratore e la lavoratrice, nei primi tre anni di accoglienza del minore adottato o in affidamento, o in caso di adozione internazionale, nei primi tre anni decorrenti dalle comunicazioni di cui all'art. 54, comma 9, del D.Lgs. n. 151/2001.

Quindi viene esteso ai tre anni di vita del bambino la tutela della lavoratrice madre o del lavoratore padre. Il datore di lavoro che riceve la richiesta di dimissioni da un lavoratore/lavoratrice che si trovi in uno dei periodi di tutela indicati sopra, pertanto, informa il lavoratore/lavoratrice che per rendere valide le dimissioni deve recarsi presso la Direzione Territoriale del lavoro a effettuare la convalida. Il rapporto di lavoro non si intende cessato finché il lavoratore/lavoratrice non abbia convalidato le proprie dimissioni.

Su questo tema, è opportuno precisare che il Ministero del Lavoro, **nell'interpello n. 6/2013**, ha dichiarato, che la lavoratrice madre che si dimetta dal lavoro ha diritto all'indennità di disoccupazione solo se rassegna le dimissioni entro il primo anno di vita del bambino, periodo durante il quale vige il divieto di licenziamento per il datore di lavoro. Non rileva, quindi, il fatto che la riforma Fornero abbia esteso il periodo di convalida delle dimissioni da uno a tre anni. Con questo interpello il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro ha richiesto il parere della Direzione Generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in ordine alla corretta applicazione della disposizione normativa ex art. 55, D.Lgs. n. 151/2001, concernente la disciplina delle dimissioni volontarie presentate dalla lavoratrice madre nel periodo in cui vige il divieto di licenziamento. L'interrogativo da sciogliere, in particolare, riguarda, se a seguito delle modifiche introdotte dalla Legge n. 92/2012, sulla convalida delle dimissioni per un periodo pari ai primi tre anni di età del bambino, la lavoratrice madre possa fruire dell'indennità di disoccupazione (ASPI) per il medesimo arco temporale e quindi fino ai tre anni del bambino. Il Ministero risponde che al fine di fornire la soluzione alla problematica sollevata occorre partire dalla lettura dell'art. 54, comma 1, del D.Lgs. n. 151/2001, ai sensi del quale "le lavoratrici non possono essere licenziate dall'inizio del periodo di gravidanza fino al termine del periodo di interdizione dal lavoro, nonché fino al compimento di un anno di età del bambino". In questo periodo opera infatti una tutela legale a favore della lavoratrice madre che supera il periodo di astensione obbligatoria post partum. Con riferimento al periodo in cui sussiste il divieto di licenziamento, l'art. 55, comma 1, D.Lgs. n. 151/2001 equipara la fattispecie delle dimissioni volontarie a quella del licenziamento verificatosi nel medesimo arco temporale ai fini della fruizione delle indennità previste da disposizioni di legge e contrattuali (come l'indennità di disoccupazione, oggi Assicurazione Sociale per L'impiego - Aspi). Alla luce delle norme in esame, si evince dunque, che la lavoratrice madre/lavoratore padre ha diritto a percepire l'indennità - compresa quella di disoccupazione involontaria - disposte nell'ipotesi di licenziamento, esclusivamente laddove abbia presentato la richiesta di dimissioni o sia stata licenziata entro il compimento di un anno di età del figlio.

Il Ministero chiarisce che la legge Fornero, con le modifiche introdotte e di cui di cui all'art. 55, comma 4, D.Lgs. n. 151/2001 ossia l'estensione della convalida delle dimissioni fino a tre anni di vita del bambino, ha inteso solo rafforzare la procedura volta ad asseverare la genuinità della scelta di porre termine al rapporto di lavoro. In definitiva, in risposta al quesito avanzato, il Ministero del Lavoro ritiene che l'estensione temporale dell'istituto della convalida non abbia riflessi sul diritto all'indennità erogata a seguito di dimissioni volontarie che, pertanto, può essere fruita solo nel periodo in cui vige il divieto di licenziamento e cioè fino al compimento del primo anno di età del bambino.

**La seconda** procedura prevista dalla Legge n. 92/2012 riguarda la generalità dei lavoratori.

Anche in questo caso viene introdotto il regime della convalida con due metodi, uno alternativo all'altro. Questi sono previsti dai commi 17 e 18 dell'art. 4 della citata legge.

La **convalida** delle dimissioni e delle risoluzioni consensuali del lavoratore e della lavoratrice si può ottenere presso alcune sedi che già svolgono importanti funzioni in materia di lavoro, e cioè la Direzione Territoriale del Lavoro (DTL), il Centro per l'impiego territorialmente competente, o le sedi individuate dai Contratti Collettivi Nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale<sup>[1]</sup>. **In alternativa**, il lavoratore, può convalidare le dimissioni **sottoscrivendo** una dichiarazione in calce alla ricevuta di trasmissione della comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro, che l'azienda è obbligata a inviare al Centro per l'impiego entro 5 giorni dalla data in cui è prevista la cessazione del rapporto. Ne consegue la necessità di definire il momento a partire dal quale (c.d. dies a quo) scaturisce l'obbligo di comunicare la cessazione del rapporto di lavoro al Centro per l'impiego, anche al fine di non incorrere nella sanzione amministrativa stabilita ai sensi dell'art. 19, comma 3, del D.Lgs. n. 276/2003, in un importo da euro 100,00 a euro 500,00.

La **lettera circolare n. 18273 del Ministero del Lavoro del 12/10/2012** ha chiarito che, quanto all'insorgenza dell'obbligo di comunicare la risoluzione del rapporto a seguito della procedura di cui all'art. 4, commi 16-22, della L. n. 92/2012, lo stesso non può che coincidere con il momento a partire dal quale il lavoratore (nel caso di dimissioni) o le parti



(nel caso di risoluzioni consensuali) intendono far decorrere giuridicamente la stessa risoluzione. A titolo esemplificativo, qualora in una lettera di dimissioni presentata l'1 giugno si faccia riferimento alla data del 30 giugno, quale ultimo giorno di lavoro, dal 1 luglio decorreranno i 5 giorni per comunicare al Centro per l'impiego la cessazione del rapporto. Resta ferma la possibilità di effettuare la comunicazione in un periodo antecedente. Nell'ipotesi di revoca delle dimissioni, continua la nota ministeriale, occorre evidenziare che la stessa non potrà che comportare, in caso di comunicazione già effettuata, l'insorgere di un nuovo obbligo comunicazionale.

Nel caso in cui il lavoratore **non provveda alla convalida o alla sottoscrizione**, il **datore di lavoro** è tenuto nel tempo massimo di **giorni 30** decorrenti dalla fine del rapporto di lavoro (anche in questo caso la nota ministeriale n. 18273/2012 chiarisce che i 30 giorni decorrono dalla cessazione giuridica del rapporto) ad **invitare** per iscritto il lavoratore a presentarsi nelle sedi previste per la convalida o per effettuare la sottoscrizione. Se il datore di lavoro non provvede nei termini indicati, le dimissioni si intendono prive di effetto (art. 4 comma 22, legge n. 92/2012).

Il lavoratore entro **sette giorni** dall'invito del datore di lavoro può:

- aderire all'invito formulato dal datore di lavoro;
- non aderire all'invito formulato e in questo caso il rapporto di lavoro si intende risolto;
- revocare le dimissioni o la risoluzione consensuale.

**La circolare n. 18/2012** del Ministero del Lavoro chiarisce che l'eventuale revoca della dimissioni - "seppur non imposta dalla legge in forma scritta" - deve essere formalizzata per evitare dubbi sulla effettiva volontà e per prevenire possibili contenziosi. Va rilevato che ai sensi dell'art. 4, comma 21, della legge n. 92/2012 la revoca "può essere comunicata in forma scritta", senza alcuna obbligatorietà. Comunque, una volta comunicata, le dimissioni o la risoluzione consensuale perdono la loro efficacia e il contratto di lavoro tra le parti torna ad avere il suo normale corso dal giorno successivo alla comunicazione della revoca. Per quanto riguarda il periodo che intercorre tra la data di presentazione delle dimissioni e la data della revoca, il lavoratore non ha diritto retributivo qualora in tale periodo non sia stata svolta la prestazione lavorativa.

L'obbligo di convalida, di cui alla legge Fornero n. 92/2012, riguarda le dimissioni presentate o le risoluzioni consensuali concluse a decorrere dal 18 luglio 2012. Inoltre, la circolare n. 18/2012, in un'ottica di semplificazione, afferma che la convalida non è richiesta in tutte le ipotesi in cui la cessazione del rapporto di lavoro rientri nell'ambito di procedure di riduzione del personale svolte in una sede qualificata istituzionale o sindacale, poiché tali sedi offrono le stesse garanzie di verifica della genuinità del consenso del lavoratore cui è preordinata la novella normativa.



### 3. Apparato sanzionatorio ed estensione della disciplina

Il comma 23 dell'art. 4 della riforma del lavoro **sanziona** duramente il datore di lavoro in tema di dimissioni in bianco: "Salvo che il fatto costituisca reato, il datore di lavoro che abusi del foglio firmato in bianco dalla lavoratrice o dal lavoratore al fine di simulare le dimissioni o la risoluzione consensuale del rapporto, è punito con la sanzione amministrativa da euro 5.000,00 a euro 30.000,00. L'accertamento e l'irrogazione della sanzione sono di competenza delle Direzioni Territoriali del Lavoro. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla legge n. 689/1981". La violazione non è sanabile, pertanto non è applicabile l'istituto della diffida obbligatoria ai sensi dell'art. 13 D.Lgs. n.124/2004.

Da ultimo, il cosiddetto Decreto Lavoro, Legge n. 76/2013 ha esteso la procedura di convalida delle dimissioni e della risoluzione consensuale (le disposizioni di cui ai commi da 16 a 23 dell'art. 4 legge n. 92/2012), per quanto compatibile anche alle lavoratrici e ai lavoratori impiegati con **contratti di collaborazione coordinata e continuativa**, anche a **progetto** di cui all'art. 61, comma 1 del D.Lgs. n. 276 /2003 ed a quelli impiegati con **contratto di associazione in partecipazione** di cui all'art. 2549, secondo comma del Codice Civile. ■

---

## Note

<sup>[1]</sup> Sul tema si veda interpello 35/2012 del 22/11/2012 con il quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in risposta al quesito avanzato dall'Università degli Studi di Firenze, chiarisce che l'art. 4 commi 16-22, Legge 22/2012, in materia di validazione delle dimissioni presso la competente Direzione Territoriale del Lavoro, ovvero presso i Centri per l'impiego o altre sedi individuate dalla Contrattazione Collettiva, non sia immediatamente applicabile con riferimento al personale contrattualizzato delle Università e, più in generale, delle pubbliche amministrazioni.

---

*[\*] L'Avv. Rita Carpino 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 esclusive del libero pensiero dell'autrice e non impegnano, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.*

## 1. Il profilo storico

La durata della giornata lavorativa nei paesi europei è stata connotata da forti contrasti sociali tra datori di lavoro e lavoratori. In Inghilterra nel 1833 è stata approvata la prima legge per disciplinare l'orario di lavoro. In occasione di una avversata discussione per discutere della condizione nelle lavorazioni di merletti, tenutasi nell'anno 1860 nel palazzo comunale di Nottingham, si giunse a predisporre una richiesta al fine di strappare una delle prime conquiste: la riduzione del tempo di lavoro a 18 ore quotidiane<sup>[1]</sup>. Le condizioni di lavoro erano molto dure e pesanti: la giornata lavorativa ordinaria nelle fabbriche tessili aveva inizio intorno alle cinque e mezzo di mattina e terminava alle venti e trenta. Anche la durata del lavoro dei fanciulli venne circoscritta a otto ore al giorno.

Nei paesi europei la limitazione della durata della giornata lavorativa ha rappresentato una delle prime materie oggetto di intervento dei legislatori che, al crescere della questione sociale, si sparse il concetto della necessità dell'azione legislativa per rendere meno disuguale lo scambio che si realizzava fra capitale e lavoro. Proprio in tale direzione si muovevano le preoccupazioni della classe emancipata, nonché l'insegnamento sociale della Chiesa, la quale era alla ricerca della garanzia di un riposo adeguato anche in vista del rispetto del precetto domenicale. Inoltre, la teoria marxista vedeva nell'aumento della giornata lavorativa lo strumento attraverso il quale l'imprenditore si appropriava del plusvalore, così da mettere in risalto le ragioni del divario sociale.

Sul tema della durata della giornata lavorativa un ruolo importante è stato svolto dall'Associazione Internazionale dei Lavoratori (A.I.L.) che nel primo congresso, tenuto a Ginevra dal 3 all'8 settembre 1866, sono state approvate risoluzioni favorevoli per la lotta alla limitazione della giornata lavorativa a otto ore. Al terzo congresso dell'A.I.L., tenuto a Bruxelles dal 6 al 13 settembre 1868, per l'Italia ha partecipato il deputato Saverio Friscia, uno dei fondatori del circolo napoletano "Libertà e Giustizia" ed organizzatore della sezione di Catania dell'A.I.L. anche in tale congresso è stata approvata una risoluzione riguardante la lotta alla riduzione dell'orario di lavoro. Tra i componenti dell'A.I.L. vi era anche il filosofo Karl Marx.

Le lotte di categoria dei lavoratori edili e meccanici del 1872 in Inghilterra portano un risultato brillante: la durata della giornata lavorativa di 9 ore. In Russia bisogna attendere dieci anni per imporre comunque le prime limitazioni al lavoro dei minori e delle donne e negli anni 1896/1897 i tessili di Mosca conquistano le undici ore e mezzo. Tuttavia sarebbero stati proprio i lavoratori russi, con la rivoluzione del 1917, ad ottenere per primi le 8 ore. In Francia fu proprio la rivoluzione del 1848 a imporre la durata giornaliera di 10 ore. Nel tempo, comunque, l'esperienza aveva insegnato come le conquiste strappate in un certo momento, per congiuntura favorevole o per rapporti di forza politica, rimaneva molto precaria.

Tuttavia durante la grande guerra, 1914 - 1918, in tutta l'Europa, Italia inclusa, la durata della giornata lavorativa era tornata alle 12 ore, dalle 6 del mattino alle 18 e viceversa nel lavoro a turni, ed orari più pesanti nelle piccole aziende manifatturiere. All'inizio del nuovo secolo, la battaglia per le otto ore giornaliere avvicinò la classe operaia di tutta Europa, però i primi successi sono stati raggiunti solo dopo il conflitto mondiale. In Germania, la legislazione del 1918 e 1919 fissarono la conquista delle otto ore nella gran parte dei settori industriali. In Francia, la settimana di quaranta ore si attestò con gli accordi di palazzo di Matignon del 1936. In Gran Bretagna il movimento operaio, dopo una prima sventurata battaglia nel 1909, riuscì a imporre il principio delle otto ore giornaliere intorno al 1920, non per via legislativa, tuttavia, con considerevoli eccezioni, i turni nelle acciaierie conservavano ancora in media dodici ore. Nello medesimo periodo, i paesi



primi successi sono stati raggiunti solo dopo il conflitto mondiale. In Germania, la legislazione del 1918 e 1919 fissarono la conquista delle otto ore nella gran parte dei settori industriali. In Francia, la settimana di quaranta ore si attestò con gli accordi di palazzo di Matignon del 1936. In Gran Bretagna il movimento operaio, dopo una prima sventurata battaglia nel 1909, riuscì a imporre il principio delle otto ore giornaliere intorno al 1920, non per via legislativa, tuttavia, con considerevoli eccezioni, i turni nelle acciaierie conservavano ancora in media dodici ore. Nello medesimo periodo, i paesi

scandinavi avevano adottato provvedimenti, deliberati dalle assemblee rappresentative, volti a regolamentare l'orario degli operai. In Italia, dopo il tentativo desiderato nel 1920 da Francesco Saverio Nitti di fare approvare un progetto di legge per l'introduzione delle otto ore, sulla base delle rivendicazioni proveniente del movimento operaio e socialista, il problema dell'orario fu affrontato poi da Mussolini: la settimana di quaranta ore, il sabato fascista, il potenziamento delle strutture previdenziali, azioni e strumenti utili a fortificare il consenso popolare della dittatura.

Con il r.d.l. 15 marzo 1923, n. 692, convertito in legge 17 aprile 1925, n. 473, il governo è intervenuto per porre limitazioni all'orario di lavoro nelle aziende industriali e commerciali, prevedendo per i lavoratori dipendenti salariati e impiegati che *la durata della giornata lavorativa non possa essere superiore alle otto ore al giorno o le quarantotto ore settimanali di lavoro effettivo*. Il legislatore con il Regio Decreto 10 settembre 1923, n. 1955, ha provveduto ad approvare il regolamento per l'applicazione del predetto atto governativo.

La legge prevedeva, altresì, che in ogni azienda industriale o commerciale e in ogni altro luogo di lavoro doveva essere esposto, in modo facilmente visibile ed in luogo accessibile a tutti i dipendenti interessati, l'orario di lavoro con le indicazioni dell'ora di inizio e di termine del lavoro. Nei confronti dei datori di lavoro inadempienti all'obbligo dell'esposizione della tabella dell'orario di lavoro era prevista una sanzione amministrativa.



I riposi domenicali e settimanali erano previsti e regolamentati dalla legge 22 febbraio 1934, n. 370<sup>[2]</sup>.

Il codice civile, approvato con il Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262, a proposito dell'orario di lavoro, ha previsto che la durata giornaliera e settimanale della prestazione di lavoro del lavoratore subordinato non può valicare i limiti previsti dalle leggi speciali<sup>[3]</sup>. La norma si occupa anche del lavoro straordinario, prevedendo che in caso di allungamento dell'orario normale, il lavoratore deve essere ricompensato per le ore straordinarie con un aumento rispetto a quella dovuta per il lavoro ordinario<sup>[4]</sup>. Inoltre, la disposizione fa riferimento anche al periodo di riposo settimanale, coincidente possibilmente con la domenica<sup>[5]</sup>. La norma riconosce al lavoratore il diritto a godere delle ferie annuali retribuite.

La Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, all'articolo 36, a proposito della durata massima della giornata lavorativa, ha rinviato alla legge la regolamentazione della stessa<sup>[6]</sup>.

Il legislatore italiano dopo sessant'anni è intervenuto sulla materia con la legge 24 giugno 1997, n. 196, c.d. legge Treu<sup>[7]</sup>, fissando a quaranta ore la durata settimanale del lavoro. Inoltre, il D.L. 29 settembre 1998, n. 335, convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 1998, n. 409, ha apportato modifiche alla disciplina del lavoro straordinario.

La prima norma della comunità europea concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro è la direttiva 93/104/CE del 23 novembre 1993 che ha disciplinato taluni aspetti riguardanti il riposo giornaliero, la pausa, il riposo settimanale, la durata massima settimanale del lavoro, le ferie annuali, la durata del lavoro notturno, la valutazione della salute e trasferimento al lavoro diurno dei lavoratori, garanzie per il lavoro notturno, informazione in caso di ricorso regolare ai lavoratori notturni, protezione in materia di sicurezza e di salute, ritmo di lavoro, lavoratori mobili e attività offshore e lavoratori a bordo di pesca marittima.

La Carta Comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori firmata dai Capi di Stato e di Governo, con esclusione del Regno Unito, riuniti in sede di Consiglio Europeo a Strasburgo il 9 dicembre 1989 ed i cui principi generali sono stati recepiti nel Trattato della Comunità Europea<sup>[8]</sup> propone il ravvicinamento delle condizioni di vita dei lavoratori che costituisce un progresso soprattutto per quanto riguarda la durata e l'organizzazione del lavoro. La Carta prevede inoltre il diritto di ogni lavoratore della Comunità al riposo settimanale e alle ferie annuali retribuite.

La direttiva 2000/34/CE del 22 giugno 2000, modificando la precedente del 1993, ha ampliato il campo di applicazione, allargandola a tutti i settori di attività privati e pubblici, con esclusione della gente di mare e dei lavoratori la cui attività non è misurata o predeterminata dai lavoratori stessi, in particolare dei dirigenti o altre persone aventi potere di decisione autonomo, della manodopera familiare, dei lavoratori operanti nel settore liturgico e delle comunità religiose. Le predette direttive sono state oggetto di codifica con la direttiva 2003/88/CE del 4 novembre 2003.

Riguardo ad altre specifiche categorie, il legislatore comunitario ha emanato apposite direttive per l'organizzazione del lavoro della gente di mare<sup>[9]</sup>, per gli autotrasportatori mobili, sia subordinati che autonomi<sup>[10]</sup> e per questi ultimi, in base al disposto dell'articolo 2 della direttiva, la norma si applica a decorrere dal 23 marzo 2009, della gente di mare a bordo delle navi che fanno scalo nei porti della Comunità<sup>[11]</sup> e del personale di volo dell'aviazione civile<sup>[12]</sup>. Con riguardo alla direttiva 99/95/CE la Corte di Giustizia, su denuncia della Commissione, rilevando l'inadempimento dello stato italiano alla trasposizione nel proprio ordinamento della norma comunitaria, ha emesso la relativa sentenza di condanna<sup>[13]</sup>.

Il legislatore comunitario non si è preoccupato di fissare in modo diretto la durata massima dell'orario di lavoro giornaliero, ma ha stabilito un periodo minimo di riposo di undici ore consecutive. Tale formulazione fa dedurre che la durata massima dell'orario di lavoro giornaliero possa raggiungere il limite di dodici ore e cinquanta minuti di lavoro, presentandosi oggettivamente peggiorativa rispetto a quella attualmente in vigore negli ordinamenti interni dei paesi della Comunità<sup>[14]</sup>.

Inoltre, va messo in evidenza che il legislatore comunitario ha previsto nella direttiva una particolare clausola di non regresso, contenuta all'articolo 18, paragrafo 3, della medesima direttiva, che doveva rappresentare la garanzia per il non regresso dal livello generale di protezione dei lavoratori<sup>[15]</sup>.

Con la legge 1° marzo 2002, n. 39, (legge comunitaria 2001) il legislatore ha delegato il governo ad emanare norme per dare attuazione alla direttiva 93/104/CE e successive modifiche. Finalmente il governo, dopo diversi incontri anche con le parti sociali, ha emanato il D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66 per dare attuazione alle predette direttive comunitarie. In tal modo, dopo sessant'anni e non poche resistenze da parte del potere politico e dalle parti sociali, è stato possibile dare corso al cambiamento e l'Italia si è dotata di una nuova normativa, questa volta "organica".

Il D.Lgs. n. 66/2003, per come si deduce dalla lettura dell'articolo 19, non si presenta come una semplice rivisitazione della precedente disciplina ma, al contrario, si impone quale nuova norma recante modifiche radicali, cancellando tutte le precedenti disposizioni in materia, con eccezione di quelle espressamente richiamate nella nuova disciplina<sup>[16]</sup>.

L'abrogazione è quindi massiccia e si provvede ad un riordino piuttosto radicale della disciplina dei tempi di lavoro ed anche ad un cambiamento sistematico piuttosto evidente. Per grandi linee vi è un abbandono, ossia un riconoscimento secondario, residuale e subalterno al sistema dei limiti massimi dei tempi di lavoro in quanto, nella disciplina del D.Lgs. n. 66/2003, la parte più importante è assolta dai limiti medi della prestazione lavorativa e, quindi, il calcolo dell'orario massimo viene operato mediante una valutazione dell'orario medio osservato nell'arco di un periodo medio di riferimento.

Quanto alle novità apportate dal D.Lgs. n. 66/2003, la prima è certamente nella definizione del concetto di "orario di lavoro" che la nuova norma il comma 2, lett. a) dell'articolo 1 definisce "qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni"<sup>[17]</sup>. Mentre nel r.d.l. 692/1923 il concetto di orario di lavoro incontrava una biforcazione piuttosto evidente in quanto lo stesso era riferita al "lavoro effettivo", ossia al lavoro che richiede un'applicazione assidua e continuativa, con eccezione di quelle attività discontinue o di semplice attesa o custodia che venivano sottratte ai limiti previsti della norma.

La seconda novità, forse la più innovativa, così ritenuta da diversi studiosi, politici e rappresentanti delle organizzazioni sindacali, è costituita dal nuovo ruolo che assumeranno le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Infatti, la nuova legge affida ai soggetti sindacali un ruolo importante nella specificazione delle regole concrete per l'attivazione dei vari istituti demandati alla contrattazione collettiva e non poche disposizioni, che tra l'altro sono considerate chiave, consentono alle organizzazioni sindacali più rappresentative di poter negoziare nei contratti collettivi anche la distribuzione dei tempi di lavoro.



La normativa ha previsto che la stessa non si applica al personale della scuola di cui al D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate, nonché agli addetti al servizio di polizia municipale e provinciale, in relazione alle attività operative specificamente istituzionali e agli addetti ai servizi di vigilanza privata.

Inoltre, il D.Lgs. n. 66/2003 non si applica nemmeno ai lavoratori mobili, per quanto attiene ai profili di cui alla direttiva n. 2002/15/CE dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto. Per *lavoratori mobili* si intendono quelli impiegati quali membri del personale viaggiante o di volo presso una impresa che effettua servizi di trasporto passeggeri o merci su strada, per via aerea o per via navigabile, o a impianto fisso non ferroviario.

## 2. L'orario normale di lavoro

Si evidenzia che la nuova disciplina utilizza definizioni specifiche di orario di lavoro, lavoro straordinario, lavoro notturno, lavoro a turni, periodo di riposo, riposo adeguato, lavoratore mobile, lavoro offshore e di contratti collettivi di lavoro. Quanto al campo di applicazione, la norma comprende tutti i settori di attività pubblici e privati, in relazione a rapporti di lavoro subordinato, con le uniche eccezioni del lavoro della gente di mare e del personale di volo dell'aviazione civile che sono stati oggetto di specifici provvedimenti di attuazione delle

direttive 1999/63/Ce e 2000/79/Ce, nonché dei lavoratori mobili. Per quest'ultimo caso continua a trovare applicazione la disciplina previgente laddove risulti adattabile con le disposizioni del D.Lgs. n. 66/2003. Ad esclusione della disciplina del riposo settimanale e delle ferie, le nuove disposizioni non si applicano ai dirigenti ed al personale direttivo delle aziende, alle altre persone aventi potere di decisione autonomo, alla manodopera familiare, ai lavoratori del settore liturgico delle chiese e comunità religiose, ai lavoratori a domicilio ed al telelavoro.

Il legislatore ha voluto confermare, o meglio potenziare, il pieno rispetto del ruolo dell'autonomia negoziale collettiva,

salvaguardando le attuali norme contrattuali ed in particolare il rispetto delle disposizioni vigenti per i lavoratori della pubblica amministrazione. Nella nuova normativa sono inseriti diversi e notevoli rinvii all'autonomia negoziale delle parti sociali per una forte valorizzazione della stessa contrattazione collettiva. Al riguardo si evidenzia, inoltre, che la dottrina ha ormai da tempo spiegato la *riserva di legge* di cui all'articolo 36 della Costituzione come una *riserva relativa* per cui deve consentire la legittimità del rinvio da parte della legge alla contrattazione collettiva per la regolamentazione di simili aspetti dell'orario di lavoro e anche se proprio la contrattazione collettiva è stata ritenuta dagli organismi europei come lo strumento elettivo per l'attuazione della normativa sociale, non si può certamente dimenticare che nel nostro ordinamento gli accordi tra le parti sociali se pur hanno piena validità anche se stipulati per settori particolari e da singole organizzazioni sindacali non hanno l'efficacia *erga omnes*, come richiesta per un'attuazione completa delle normative comunitarie<sup>[18]</sup>.

Le novità apportate dal D.Lgs n. 66/2003 sono diverse. La prima è riscontrabile sicuramente nella definizione del concetto di "orario di lavoro" che la nuova norma al comma 2, lett. a) dell'articolo 1 definisce "*qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni*".

Siffatta formulazione assume una portata sicuramente più ampia, così come ha chiarito la stessa Corte di giustizia europea che ha ritenuto compresi nell'orario di lavoro i periodi in cui i lavoratori sono obbligati ad essere fisicamente presenti sul luogo indicato dal datore di lavoro e a tenersi a disposizione di quest'ultimo per poter fornire prontamente la loro prestazione in caso di necessità<sup>[19]</sup>.

Mentre nel r.d.l. n. 692/1923 il concetto di orario di lavoro incontrava una biforcazione piuttosto evidente in quanto lo stesso era riferita al "lavoro effettivo", ossia al lavoro che richiede un'applicazione assidua e continuativa, con eccezione di quelle attività discontinue o di semplice attesa o custodia che venivano sottratte ai limiti previsti della norma. La seconda novità, forse la più innovativa, così ritenuta da diversi studiosi, politici e rappresentanti delle organizzazioni sindacali, è costituita dal nuovo ruolo che assumeranno le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Infatti, la nuova legge affida ai soggetti sindacali un ruolo importante nella specificazione delle regole concrete per l'attivazione dei vari istituti demandati alla contrattazione collettiva e non poche disposizioni, che tra l'altro sono considerate chiave, consentono alle organizzazioni sindacali più rappresentative di poter negoziare nei contratti collettivi anche la distribuzione dei tempi di lavoro.



Il decreto, riprendendo l'approccio di cui alla legge n. 196/1997, definisce *orario normale* il limite delle 40 ore settimanali fissato da quest'ultimo provvedimento. La normativa trasferisce alla contrattazione collettiva la possibilità, sulla scorta della direttiva 93/104/CE e successiva modifica 2000/34/CE, apportare delle modificazioni all'orario settimanale di lavoro - c.d. *orario multi periodale* - rapportandolo ad una durata media in relazione ad un periodo predefinito non superiore all'anno.

La novella norma, il D.Lgs. 66/2003, nel cancellare la *durata massima giornaliera dell'orario di lavoro*, per alcuni ritenuta già superata, dispone che *l'orario normale di lavoro è fissato in quaranta ore settimanali*. La norma prevede inoltre che i contratti collettivi di lavoro possono intervenire e prevedere, ma solo ai fini contrattuali, una durata minore delle predette quaranta ore e riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno, senza che nei periodi in cui c'è una minore o una maggiore prestazione vi sia una riduzione o una maggiorazione della retribuzione. Viene fatto salvo ed acconsentito il principio della multiperiodicità.

Quanto, invece alla *durata massima dell'orario di lavoro*, la normativa prevede che per ogni periodo di sette giorni non può superare le 48 ore, comprensive delle ore di lavoro straordinario. La durata media deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi<sup>[20]</sup>. La contrattazione collettiva, comunque, può derogare al predetto periodo di riferimento di 4 mesi ed elevarlo fino a sei mesi, oppure fino a 12 mesi solo se in presenza di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro indicate nei contratti collettivi stessi. I periodi di ferie annuali e i periodi di assenza per malattia ed infortunio, come anche gli eventuali riposi compensativi fruiti a recupero di prestazioni straordinarie, non si considerano ai fini del computo della media delle 48 ore e del lavoro straordinario.

Il limite giornaliero massimo di 8 ore di lavoro rimane solo un ricordo dell'abrogato art. 1 del r.d.l. n. 692/1923, in quanto l'art. 7 della norma in esame stabilisce il diritto del lavoratore a undici ore di riposo consecutivo ogni 24 ore da cui si ricava a contrario un limite legale di 13 ore alla giornata lavorativa<sup>[21]</sup>.

Si conferma che l'orario normale di lavoro è di 40 ore nell'arco della settimana, da intendersi non obbligatoriamente come settimana di calendario, salva la facoltà della contrattazione collettiva, di qualsiasi livello, di introdurre il c.d. regime

degli orari multiperiodali, vale a dire la possibilità di eseguire orari settimanali superiori e inferiori all'orario normale a condizione che la media corrisponda alle 40 ore settimanali o alla durata minore stabilita dalla contrattazione collettiva, riferibile ad un periodo non superiore all'anno<sup>[22]</sup>.



L'orario di lavoro *multi-periodale*, secondo il disposto del D.Lgs. n. 66/2003 che da parte di qualcuno è stato considerato un insulto alla Costituzione, è invece la possibilità in capo al datore di lavoro di fare lavorare i propri dipendenti non più facendo riferimento ad un rigido orario settimanale ma secondo una media calcolata in un periodo ben più lungo<sup>[23]</sup>. La contrattazione collettiva può apportare delle variazioni all'orario settimanale di lavoro comparandolo ad una durata media in relazione ad un periodo predefinito non superiore all'anno. La contrattazione può fissare una durata massima dell'orario di lavoro purché non superiore alle 48 ore settimanali in relazione ad un periodo non superiore a 4 mesi, periodo che può essere innalzato fino a 6 mesi o fino a 12 mesi. Il datore di lavoro può, pertanto, programmare una settimana di

30 e una di 50 ore senza che quest'ultima implichi non solo uno sfioramento della durata massima dell'orario settimanale, ma neppure il compenso per lo straordinario. Infatti, essendo la *media* delle due settimane di 40 ore, non si può proprio parlare di prestazione straordinaria fino a quando non viene superato l'orario programmato.

Risulta evidente che questo procedimento aiuti non poco le imprese le cui esigenze produttive variano significativamente nel corso dell'anno. Si evidenzia, inoltre, che la *flessibilizzazione* dell'orario di lavoro può presentare risvolti positivi tanto per le imprese quanto per i lavoratori.

Si aggiunge altresì che l'orario di lavoro dei lavoratori minori è regolamentato dalla legge 17 ottobre 1967, n. 977 e stabilisce che lo stesso non può superare le 7 ore di lavoro giornaliera e le 35 settimanali per i bambini e le 8 ore giornaliera e le 40 settimanali per gli adolescenti<sup>[24]</sup>.

### 3. Il lavoro straordinario

Il legislatore all'articolo 5 del D.Lgs. n. 66/2003, a proposito delle prestazioni di lavoro straordinario, ha stabilito che lo stesso deve essere contenuto e viene affidato sostanzialmente alla contrattazione collettiva. In mancanza di disciplina collettiva applicabile, il ricorso al lavoro straordinario è consentito solamente previo accordo tra il datore di lavoro ed il lavoratore per un periodo che non superi le 250 ore annuali, oltre quelle ore ammissibili senza limite predeterminato per situazioni particolari come: casi di eccezionali esigenze tecnico-produttive e di impossibilità di fronteggiarle attraverso l'assunzione di altri lavoratori; casi di forza maggiore o per evitare situazioni di grave e immediato pericolo ovvero danni alle persone o alla produzione; per eventi particolari come fiere, mostre e manifestazioni.

Il lavoro straordinario deve essere conteggiato a parte e compensato con le maggiorazioni previste dai contratti collettivi di lavoro. I lavoratori possono anche usufruire di riposi compensativi (c.d. banca delle ore) in alternativa o in aggiunta agli incrementi retributivi. In tale caso, la norma prevede che le ore di lavoro straordinario prestate, non si computano ai fini della media delle 48 ore.

### 4. Il riposo giornaliero e settimanale

La norma prevede che il lavoratore ha diritto ad un minimo di 11 ore consecutive di riposo ogni 24 ore oltre ad un riposo di 24 ore ininterrotte ogni sette giorni. La domenica rimane il giorno normale di riposo settimanale e, pertanto, la disciplina dei riposi settimanali non subisce modificazioni sostanziali. Fanno eccezione alla suddetta regola:



- a) le attività di lavoro a turni ogni volta che il lavoratore cambi turno o squadra e non possa usufruire, tra la fine del servizio di un turno o di una squadra e l'inizio del successivo, di periodi di riposo giornaliero o settimanale;
- b) le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata;
- c) per il personale che lavora nel settore dei trasporti ferroviari: le attività discontinue; il servizio prestato a bordo dei treni; le attività connesse con gli orari del trasporto ferroviario che assicurano la continuità e la regolarità del traffico ferroviario;
- d) i contratti collettivi possono stabilire previsioni diverse, nel rispetto delle condizioni previste dall'articolo 17, comma 4, cioè del riposo giornaliero e la pausa, le modalità di organizzazione del lavoro notturno e la relativa durata.

Il riposo di 24 ore consecutive può essere goduto in un giorno diverso dalla domenica e può essere attuato mediante turni in attività aventi particolari tipicità. Sono, perciò, fatte salve le disposizioni speciali che consentono la fruizione del riposo settimanale in giorno diverso dalla domenica.

Le disposizioni ministeriali<sup>(25)</sup> prevedono che il riposo giornaliero di 11 ore consecutive deve essere fruito ogni 24 ore, il riposo settimanale è calcolato come media in un periodo non superiore a 14 giorni e la durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento ad un periodo non superiore a 4 mesi, ovvero fino a 6 o 12 mesi se previsto dai contratti collettivi a fronte comunque di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro e indicate negli stessi contratti.



## 5. Il regime sanzionatorio

L'impianto sanzionatorio, introdotto dal D.Lgs. n. 213/2004, non aveva subito sostanziali cambiamenti rispetto alle violazioni previste dalla precedente normativa in tema di orario normale di lavoro e di orario massimo settimanale. L'articolo 18 bis del D.Lgs. n. 66/2003 prevede sia sanzioni di natura penale che sanzioni amministrative.

L'articolo 41 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nell'apportare alcune modifiche al D.Lgs. n. 66/2003 ha inasprito gli importi delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 18 bis del D.Lgs. n. 66/2003.



L'articolo 7 della legge 4 novembre 2010, n. 183, ha rimodulato l'impianto sanzionatorio e lievemente inasprito gli importi delle sanzioni amministrative dell'articolo 18 bis del D.Lgs. n. 66/2003.

Da ultimo l'articolo 14 del D.L. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, ha raddoppiato gli importi delle sanzioni amministrative per le violazioni amministrative riguardanti il superamento della durata media dell'orario di lavoro, il riposo settimanale ed il riposo giornaliero di cui all'articolo 18 bis del D.Lgs. n. 66/2003. La norma ha previsto che i maggiori introiti derivanti dall'incremento delle sanzioni amministrative sono versati ad un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere poi riassegnati:

- 1) al Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2;
- 2) ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel limite massimo di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014, rivolto a misure, da definire con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, finalizzate ad una più efficiente impiego 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.

## Riepilogo delle violazioni di carattere penale previsti dal D.Lgs. n. 66/2003

Violazione	Penalità
<p>Art. 11, co. 2, D.Lgs. n. 66/2003.  <b>Violazione del divieto di lavoro notturno.</b></p> <p>(Divieto di adibire le donne al lavoro, dalle 24 alle ore 6, dall'accertamento dello stato di gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino).</p>	<p>Art. 18-bis, c. 1 D.Lgs. n. 66/2003, come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. f), del D.Lgs. n. 213/2004.</p> <p><b>arresto da due a 4 mesi o con l'ammenda da 516 euro a 2.582 euro.</b></p>
<p>Art. 11, co. 2, lett. a) del D.Lgs. n. 66/2003.  <b>Violazione del divieto di lavoro notturno.</b></p> <p>(Divieto di adibire al lavoro dalle ore 24 alle ore 6 la lavoratrice madre di un figlio di età inferiore a tre anni o, in alternativa, il lavoratore padre convivente con la stessa, nonostante il loro dissenso espresso in forma scritta e comunicato al datore di lavoro entro 24 ore anteriori al previsto inizio della prestazione).</p>	<p>Art. 18-bis, c. 1 D.Lgs. n. 66/2003, come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. f), del D.Lgs. n. 213/2004.</p> <p><b>arresto da due a 4 mesi o con l'ammenda da 516 euro a 2.582 euro</b></p>
<p>Art. 11, co. 2, lett. b) del D.Lgs. 66/2003.  <b>Violazione del divieto di lavoro notturno.</b></p> <p>(Divieto di adibire al lavoro dalle ore 24 alle 6 la lavoratrice o il lavoratore che sia l'unico genitore affidatario di un figlio convivente di età inferiore a dodici anni, nonostante il loro dissenso espresso in forma scritta e comunicato al datore di lavoro entro 24 ore anteriori al previsto inizio della prestazione).</p>	<p>Art. 18-bis, c. 1 D.Lgs. n. 66/2003, come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. f), del D.Lgs. n. 213/2004.</p> <p><b>arresto da due a 4 mesi o con l'ammenda da 516 euro a 2.582 euro</b></p>
<p>Art. 11, co. 2, lett. c) del D.Lgs. 66/2003.  <b>Violazione del divieto di lavoro notturno.</b></p> <p>(Divieto di adibire al lavoro dalle ore 24 alle 6 la lavoratrice o il lavoratore che abbia a proprio carico un soggetto disabile ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104 e successive modificazioni, nonostante il loro dissenso espresso in forma scritta e comunicato al datore di lavoro entro 24 ore anteriori al previsto inizio della prestazione).</p>	<p>Art. 18-bis, c. 1 D.Lgs. n. 66/2003, come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. f), del D.Lgs. n. 213/2004.</p> <p><b>arresto da due a 4 mesi o con l'ammenda da 516 euro a 2.582 euro</b></p>
<p>Art. 14, c. 1, D. Lgs. n. 66/2003.  <b>Omessi accertamenti medici preventivi e periodici per i lavoratori notturni.</b></p> <p>(Per avere omesso di effettuare la valutazione dello stato di salute dei lavoratori notturni che deve avvenire a cura e a spese del datore di lavoro, o per il tramite delle competenti strutture sanitarie pubbliche di cui all'articolo 11 o per il tramite del medico competente di cui all'articolo 17 del D.Lgs. 19/09/1994, n. 626, e successive modificazioni, attraverso controlli preventivi e periodici, almeno ogni due anni, volti a verificare l'assenza di controindicazioni al lavoro notturno a cui sono adibiti i lavoratori stessi).</p>	<p>Art. 18-bis, c. 2, D.Lgs. n. 66/2003, come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. f), del D.Lgs. n. 213/2004.</p> <p><b>arresto da 3 a 6 mesi o con l'ammenda da 1.549 euro a 4.131 euro.</b></p>

Quanto al procedimento di estinzione delle violazioni, si segnala che è applicabile il procedimento prescrittivo di cui all'art. 15 del D.Lgs. n. 758/1994, come modificato dall'art. 15 del D.Lgs. n. 124/2004 in quanto con riferimento alla condotta, sebbene ormai esaurita, può essere impartita la c.d. prescrizione ora per allora che consente l'estensione del beneficio anche nelle ipotesi di reintegrazione fittizia dell'ordine giuridico violato.

Alle sanzioni amministrative previste dal D.Lgs. 66/2003 non è applicabile l'istituto della diffida di cui all'articolo 13 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, ma risulta applicabile l'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689<sup>[26]</sup>, secondo la quale il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione o, se più favorevole e qualora sia previsto il minimo della sanzione, pari al doppio del minimo.

Per un quadro riassuntivo delle fattispecie sanzionatorie degli illeciti amministrativi in materia di orario di lavoro si rinvia al prospetto che segue.

## Illeciti amministrativi

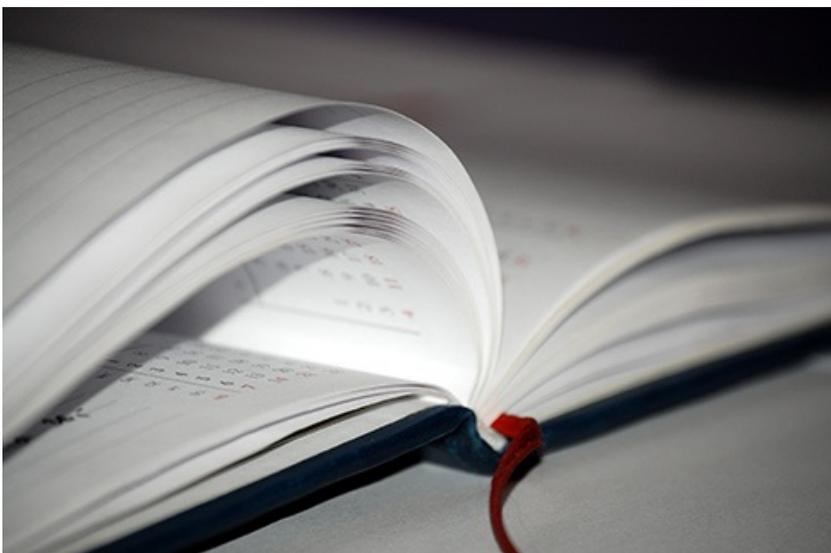
Durata massima dell'orario di lavoro	Sanzione	Importo
Superamento del limite massimo dell'orario settimanale medio (art. 4, co. 2) <b>non diffidabile</b>	Art. 18-bis, c. 3, D.Lgs. n. 66/2003, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. f), del D.Lgs. n. 213/2004, come modificato dall'art. 7, c. 1, lett. a), della legge n. 183/2010, modificato dal D.L. n.145/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/2014.	
sanzione base		da € 200,00 a € 1.500,00
per più di 5 lavoratori o almeno 3 periodi		da € 800,00 a € 3.000,00
per più di 10 lavoratori o almeno 5 periodi		da € 2.000,00 a € 10.000,00
<b>Lavoro straordinario</b>		
Lavoro straordinario oltre i limiti previsti delle 250 ore annuali (art. 5, co. 3) <b>non diffidabile</b>	Art. 18-bis, c. 6, D.Lgs. n. 66/2003, come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. f), del D.Lgs. n. 213/2004, modificato dal D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008.	
sanzione base		da € 25,00 a € 154,00
per più di 5 lavoratori, ovvero si è verificata nel corso dell'anno solare per più di 50 giornate lavorative.		da € 154,00 a € 1.032,00
Difficoltà nel computo e nella retribuzione del lavoro straordinario (art. 5, co. 5) <b>non diffidabile</b>	Art. 18-bis, c. 6, D.Lgs. n. 66/2003, come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. f), del D.Lgs. n. 213/2004, modificato dal D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008.	
sanzione base		da € 25,00 a € 154,00
per più di 5 lavoratori, ovvero si è verificata nel corso dell'anno solare per più di 50 giornate lavorative.		da € 154,00 a € 1.032,00
<b>Riposo giornaliero</b>		
Mancata concessione del riposo giornaliero (art. 7, co. 1) <b>non diffidabile</b>	Art. 18-bis, c. 4, D.Lgs. n. 66/2003, introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. f), del D.Lgs. n. 213/2004, come modificato dall'art. 7, c. 1, lett. b), della legge n. 183/2010, modificato dal D.L. n.145/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/2014.	
sanzione base		da € 100,00 a € 300,00
per più di 5 lavoratori, ovvero si è verificata in almeno tre periodi di 24 ore.		da € 600,00 a € 2.000,00
per più di 10 lavoratori, ovvero si è verificata in almeno 5 periodi di 24 ore.		da € 1.800,00 a € 3.000,00
<b>Riposo settimanale</b>		
Mancata concessione del riposo settimanale e domenicale (art. 7, co. 1) <b>non diffidabile</b>	Art. 18-bis, c. 3, D.Lgs. n. 66/2003, introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. f), del D.Lgs. n. 213/2004, come modificato dall'art. 7, c. 1, lett. a), della legge n. 183/2010, modificato dal D.L. n.145/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/2014.	
sanzione base		da € 200,00 a € 1.500,00

per più di 5 lavoratori o almeno 3 periodi.		da € 800,00 a € 3.000,00
per più di 10 lavoratori o almeno 5 periodi		da € 2.000,00 a € 10.000,00
<b>Ferie</b>		
Mancata fruizione delle ferie (art. 10, co. 1) <b>non diffidabile</b>	Art. 18-bis, c. 3, D.Lgs. n. 66/2003, introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. f), del D.Lgs. n. 213/2004, come modificato dall'art. 7, c. 1, lett. a), della legge n. 183/2010.	
sanzione base		da € 100,00 a € 600,00
per più di 5, ovvero si è verificata in almeno 2 anni		da € 400,00 a € 1.500,00
per più di 10 lavoratori, ovvero si è verificata in almeno 4 anni		da € 800,00 a € 4.500,00

## 6. Conclusioni

La disciplina dell'orario di lavoro nel corso degli anni è stata volta alla tutela della salute dei lavoratori. Già la prima regolamentazione in materia, ovvero il r.d.l. 15 marzo 1923, n. 692, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, fissava sia la durata massima del lavoro giornaliero che quella settimanale e corrispondevano, rispettivamente, a 8 e 48 ore. Poi la legge n. 196/1997, c.d. legge Treu, ha introdotto la nozione di orario normale di lavoro, facendolo corrispondere a 40 ore settimanali, con la facoltà, tuttavia, da parte dei contratti di categoria di stabilire una durata inferiore, ovvero di riferirlo alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno. Il D.Lgs. n. 66/2003 che non ha decretato una soglia all'orario massimo giornaliero, sebbene questo può essere ricavato indirettamente dalla prescrizione in base alla quale il lavoratore ha diritto a undici ore di riposo consecutive ogni ventiquattro ore.

L'articolo 3, comma 2, del D.Lgs. n. 66/2003 dispone che *"i contratti collettivi possono stabilire, ai fini contrattuali, una durata minore e riferire l'orario alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno"*. Pertanto, l'autonomia collettiva può derogare al limite di 40 ore settimanali. Questo fa sì che detta soglia si consideri comunque rispettata, a patto che operi una successiva compensazione. E ciò sul presupposto che il conteggio delle ore non avviene su base settimanale, ma plurisettimanale o, addirittura, multiperiodale, regola che pone come unica condizione quella per cui la media delle ore lavorate nel periodo di riferimento sia, in ogni caso, di 40 ore. E' chiaro che questo meccanismo conviene tanto alle imprese le cui esigenze mutano nel corso dell'anno. Questa eventualità, nella fase attuale non tocca solo le attività contrassegnate da periodi di alta e bassa stagionalità, dove la spiccata instabilità della domanda, causata dalla diffusa condizione di crisi, viene di frequente combattuta attraverso particolari variazioni dell'orario di lavoro.



Le considerazioni finali sull'argomento mi portano a fare delle riflessioni sull'istituto della flessibilità sull'occupazione e sulla prestazione lavorativa. Negli anni della globalizzazione stiamo scoprendo la società flessibile, la persona flessibile, il lavoro flessibile, il tempo flessibile, tutte forme che possono dare vita, da un lato a fenomeni di precarietà e dall'altro ad eventi di opportunità.

Fino ad oggi, la *flessibilità dell'occupazione* si è presentata sotto varie tipologie di contratti lavorativi atipici che avrebbero dovuto avere il compito di facilitare o incentivare l'occupazione: lavori a tempo determinato, contratti a tempo parziale, contratti di lavoro in affitto o interinali o in somministrazione, contratti di lavoro a progetto - giuridicamente configurati come autonomi ma, a volte di fatto,

indicati come parasubordinati, per distinguerli dal lavoro indipendente - contratti di lavoro ripartito, dove due persone si dividono un lavoro a tempo pieno nel giorno o nella settimana - contratti di lavoro intermittente o contratti a prestazione

occasionale. *La condizione sostanziale della flessibilità dell'occupazione è l'assoggettamento ai cicli produttivi e la sua più facile attuazione in sistemi in cui sia più facile licenziare o dove siano meno stringenti le norme di tutela della durata dell'occupazione, in ciò esprimendo il lavoro di erosione della politica alle regole delle vecchie tutele per reagire alle necessità dell'economia.*

La *flessibilità di prestazione*, al contrario, riguarda l'opportunità dell'impresa di variare i parametri delle condizioni in cui i lavoratori prestano la propria attività lavorativa che può riguardare sia la differenziazione dei salari che la variazione degli orari, per ottimizzare l'impiego degli impianti produttivi o per rispondere convenientemente alle fasi della produzione. Necessariamente si ricorre a lavori a turni, orari di lavoro annualizzati dove la media delle quaranta ore settimanali viene ripartita nell'anno con settimane a orario più lungo e settimane a orario più corto in base alle esigenze produttive o commerciali. La regolazione di siffatto tipo di flessibilità è affidata ai contratti collettivi stipulati fra i sindacati e le imprese.

Inoltre, accanto all'occupazione precaria e discontinua, quantunque sorretta dai contratti flessibili previsti dalla legge, esiste pure un mercato parallelo che è costituito dall'economia sommersa, dove molti lavoratori sono asserviti al potere incondizionato del datore di lavoro, il quale decide la durata delle prestazioni, varia l'entità del salario a sua discrezione e stabilisce anche se e quando assumere e licenziare. È del tutto evidente che in tale mercato i datori di lavoro rispettosi della legge subiscono un danno notevolissimo a causa della concorrenza sleale che subiscono ed i lavoratori, assoggettati a tale mercato, oltre a pagare il caro prezzo dello sfruttamento economico del rapporto di lavoro perché difforme alla legge, vengono ulteriormente penalizzati dall'assoluta mancanza di diritti.

Una risposta a tutto questo è contenuta in questa piccola frase: ***Il lavoro umano non è merce*** . ■

## Note

[1] Antonio Moscato, **Un secolo e mezzo di lotte per ridurre l'orario di lavoro**, 1997.

[2] La legge 22 febbraio 1934, n. 370 all'articolo 1 prevedeva che il lavoratore aveva diritto, ogni settimana, ad un riposo di 24 ore consecutive e all'articolo 3 stabiliva che detto riposo doveva essere fruito di domenica, con eccezione che per i lavoratori operanti in particolari settori di attività.

[3] L'art. 2107 del c.c. prevede che **“La durata giornaliera e settimanale della prestazione di lavoro non può superare i limiti stabiliti dalle leggi speciali”**.

[4] L'art. 2108 del c.c. si occupa del lavoro straordinario e notturno. Lo stesso prevede **“In caso di prolungamento dell'orario normale, il prestatore di lavoro deve essere compensato per le ore straordinarie con un aumento di retribuzione rispetto a quella dovuta per il lavoro ordinario”**.

[5] L'art. 2109 del c.c. prevede il riposo settimanale. La norma stabilisce: **“Il prestatore di lavoro ha diritto ad un giorno di riposo ogni settimana di regola in coincidenza con la domenica”**.

Ha anche diritto ad un periodo annuale di ferie retribuito, possibilmente continuativo, nel tempo che l'imprenditore stabilisce, tenuto conto delle esigenze dell'impresa e degli interessi del prestatore di lavoro. La durata di tale periodo è stabilita dalla legge [dalle norme corporative], dagli usi o secondo equità.

L'imprenditore deve preventivamente comunicare al prestatore di lavoro il periodo stabilito per il godimento delle ferie.

**Non può essere computato nelle ferie il periodo di preavviso indicato nell'articolo 2118”**.

[6] L'art. 36 della Costituzione prevede: **“Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.**

**La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.**

**Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi”**.

[7] L'articolo 13 della legge 24 giugno 1997, n. 196 ha stabilito che l'orario normale di lavoro è fissato in 40 ore settimanali. La precedente disciplina prevedeva che l'orario di lavoro era fissato in 48 settimanali, comprensivo delle ore di lavoro straordinario.

[8] L'articolo 136 TCE prevede: “La Comunità e gli stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del



1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazione elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione. A tal fine, la Comunità e gli stati membri mettono in atto misure che tengano conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità. Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal presente Trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative".

<sup>[9]</sup> Direttiva 99/63/CE del Consiglio del 21 giugno 1993 relativa all'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare concluso dall'Associazione armatori della Comunità Europea (ECSA) e dalla Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione Europea (FST).

<sup>[10]</sup> Direttiva 2002/15/CE del Consiglio dell'11 marzo 2002 concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto.

<sup>[11]</sup> Direttiva 99/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1999, concernente l'applicazione delle disposizioni relative all'orario di lavoro della gente di mare a bordo delle navi che fanno scalo nei porti della Comunità.

<sup>[12]</sup> Direttiva 2000/79/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, relativa all'attuazione dell'accordo europeo sull'organizzazione dell'orario di lavoro del personale di volo nell'aviazione civile concluso da Association of European Airlines (AEA), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) e International Air Carrier Association (IACA) (Testo rilevante ai fini del SEE).

<sup>[13]</sup> La Corte di giustizia (Quarta Sezione) con sentenza del 28 aprile 2005, causa C-410/03, avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 226 del TCE, ha condannato lo stato italiano per la mancata attuazione della direttiva comunitaria.

<sup>[14]</sup> L. Galatino, Diritto comunitario del lavoro, Torino, G. Giappichelli editore, 2006, pag. 184.

<sup>[15]</sup> L'articolo 18, paragrafo 3, della direttiva 93/104/CE del Consiglio, del 23 novembre 1993 prevede: "Fatto salvo il diritto degli Stati membri di fissare, alla luce dell'evoluzione della situazione, disposizioni legislative, regolamentari, amministrative e convenzionali diverse nel campo dell'orario di lavoro, a condizione che i requisiti minimi previsti dalla presente direttiva siano rispettati, l'attuazione di quest'ultima non costituisce una giustificazione per il regresso del livello generale di protezione dei lavoratori".

<sup>[16]</sup> Il comma 2 dell'articolo 19 del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66, come modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213, dispone: "dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo sono abrogate tutte le disposizioni legislative e regolamentari nella materia disciplinata dal decreto legislativo medesimo, salve le disposizioni espressamente richiamate".

<sup>[17]</sup> La definizione del concetto di "orario di lavoro" è data dall'articolo 1, comma 2, lett. a) del D.Lgs. 66/2003.

<sup>[18]</sup> Massimo Viceconte, La nuova organizzazione dell'orario di lavoro, in Diritto del lavoro, 11/01/2007.

<sup>[19]</sup> Corte di Giustizia Europea, sentenza 9 settembre 2003, causa C-151/02.

<sup>[20]</sup> L'art. 4 del D.Lgs n. 66/2003 prevede:

1. I contratti collettivi di lavoro stabiliscono la durata massima settimanale dell'orario di lavoro.
2. La durata media dell'orario di lavoro non può in ogni caso superare, per ogni periodo di sette giorni, le quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario.
3. Ai fini della disposizione di cui al comma 2, la durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi.

<sup>[21]</sup> M. Tirabisi - A. Russo, Prime osservazioni sull'attuazione della direttiva n. 93/104/Ce, Guida al Lavoro, n. 17 del 25 aprile 2003.

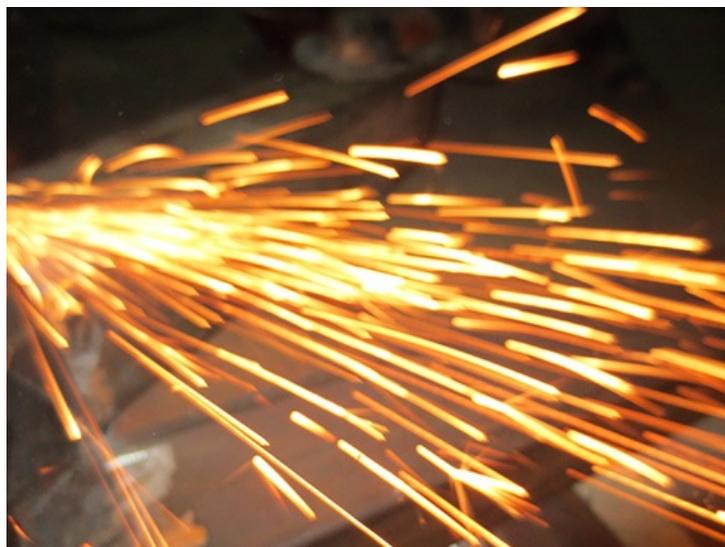
<sup>[22]</sup> MLPS - circolare 3 marzo 2005, n. 8.

<sup>[23]</sup> L'articolo 3, comma 2, del D.Lgs. n. 66/2003 stabilisce: *I contratti collettivi di lavoro possono stabilire, ai fini contrattuali, una durata minore e riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno.*

<sup>[24]</sup> L'articolo 1, co.2, della legge 17 ottobre 1967, n. 977, modificata dal D.Lgs 4 agosto 1999, n. 345, recita: ai fini della presente legge si intende per: a) **bambino** il minore che non ha compiuto i 15 anni di età o che è ancora soggetto all'obbligo scolastico; b) **adolescente** il minore di età tra i 15 e i 18 anni di età e che non è più soggetto all'obbligo scolastico.

<sup>[25]</sup> MLPS - Circolare 4 marzo 2014, n. 5.

<sup>[26]</sup> L'articolo 16 della legge 689/1981 prevede: "E' ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione".



<sup>[\*]</sup> Il dott. Luigi OPPEDISANO e la dott.ssa Erminia DIANA sono funzionari del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in servizio presso la DTL di Cosenza. Le considerazioni sono frutto esclusivo del libero pensiero degli autori e, ai sensi della vigente disciplina, non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

## Una premessa

Per troppo tempo l'amianto è stato utilizzato nel nostro paese sia in ambito civile che in ambito industriale.

L'ampio utilizzo di questo minerale (a matrice fibrosa), è stato dettato dalle sue qualità chimiche che ne consentono una semplice lavorabilità. Il suo utilizzo ha sempre rappresentato un'efficace soluzione ai problemi di protezione passiva al fuoco, correzione acustica ed elementi di attrito.

Ad oggi, nel nostro paese, nonostante la "storica" sentenza Eternit che ha condannato i dirigenti della multinazionale di Casale Monferrato a 16 anni di reclusione in primo grado ed a 18 anni in Corte di Appello, il c.d. "rischio amianto" non può di certo considerarsi un capitolo chiuso. Difatti, secondo le stime effettuate dal C.N.R. (Consiglio Nazionale delle Ricerche), sul territorio nazionale vi sono ancora 32 milioni (circa) di tonnellate di amianto (e oltre un miliardo di metri quadri di coperture in Eternit sui tetti).



## L'obbligo di sicurezza nell'ambiente di lavoro

L'obbligo di sicurezza in capo al datore di lavoro, fu introdotto nell'ordinamento con il codice civile del 1942, che costituisce ancora oggi il nucleo minimo di riferimento della protezione del lavoratore nell'ambiente di lavoro. Secondo l'art. 2087 cod. civ. "l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro"<sup>[1]</sup>.

La norma, anche se riferita testualmente all'imprenditore, si applica a tutti i datori di lavoro<sup>[2]</sup>.

L'importanza dell'obbligo di sicurezza, si accentua poi con l'entrata in vigore della Carta costituzionale che, come sappiamo, pone fra gli obiettivi primari della Repubblica quello della tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e, più in generale, prevede quale limite all'iniziativa economica privata quello di rispetto della sicurezza e della dignità umana.

Nonostante l'importanza di tale principio, è evidente che la questione (vista la sua complessità) non potesse essere affidata all'affermazione di un solo obbligo.

In materia, incide infatti il *diritto prevenzionistico* che fa capo oggi al d. lgs. 9 Aprile 2008, n. 81 (integrato dal d.lgs. n. 106 del 2009) che ha in parte abrogato ed in parte conservato la precedente disciplina.

Si tratta di disposizioni che disciplinano gli obblighi dei datori di lavoro nei vari settori produttivi, ad es. dettando le cautele necessarie in caso di impiego di particolari sostanze pericolose per la salute, specificando le condizioni di salubrità dell'ambiente di lavoro.

La violazione di tale normativa, comporta l'applicazione di sanzioni penali ed ha come destinatari non solo il datore di lavoro, ma anche quei soggetti cui, all'interno dell'impresa, quest'ultimo abbia delegato le funzioni di controllo circa l'applicazione e l'osservanza delle misure di sicurezza.

## Le modifiche normative

Il Capo terzo del decreto legislativo n. 81 del 2008 (protezione dai rischi connessi all'esposizione all'amianto), è stato modificato dal successivo d.lgs. n. 106 del 2009.

Nell'art. 249 (inerente alla valutazione del rischio), si dispone che, nella valutazione di cui all'art. 28<sup>[3]</sup>, il datore di lavoro valuta i rischi dovuti alla polvere proveniente dall'amianto e dai materiali contenenti amianto, al fine di stabilire la natura e il grado dell'esposizione e le misure preventive e protettive da attuare. Il datore di lavoro effettua nuovamente la valutazione

ogni qualvolta si verificano modifiche che possono comportare un mutamento significativo dell'esposizione dei lavoratori alla polvere proveniente dall'amianto o dai materiali contenenti amianto.

In tutte le attività di cui all'art. 246<sup>[4]</sup>, la concentrazione nell'aria della polvere proveniente dall'amianto o dai materiali contenenti amianto nel luogo di lavoro deve essere ridotta al minimo e, in ogni caso, al di sotto del valore limite fissato nell'articolo 254, in particolare mediante le seguenti misure:

a) il numero dei lavoratori esposti o che possono essere esposti alla polvere proveniente dall'amianto o da materiali contenenti amianto deve essere limitato al numero più basso possibile;

b) i lavoratori esposti devono sempre utilizzare dispositivi di protezione individuale (DPI) delle vie respiratorie con fattore di protezione operativo adeguato alla concentrazione di amianto nell'aria. La protezione deve essere tale da garantire all'utilizzatore in ogni caso che la stima della concentrazione di amianto nell'aria filtrata, ottenuta dividendo la concentrazione misurata nell'aria ambiente per il fattore di protezione operativo, sia non superiore ad un decimo del valore limite indicato all'art. 254;

c) l'utilizzo dei DPI deve essere intervallato da periodi di riposo adeguati all'impegno fisico richiesto dal lavoro, e l'accesso alle aree di riposo deve essere preceduto da idonea decontaminazione.

d) per la protezione dei lavoratori addetti alle lavorazioni previste dall'art. 249 al comma 3, si applica quanto previsto al comma 1, lettera b), del presente articolo;

e) i processi lavorativi devono essere concepiti in modo tale da evitare di produrre polvere di amianto o, se ciò non è possibile, da evitare emissione di polvere di amianto nell'aria;

f) tutti i locali e le attrezzature per il trattamento dell'amianto devono poter essere sottoposti a regolare pulizia e manutenzione;

g) l'amianto o i materiali che rilasciano polvere di amianto o che contengono amianto devono essere stoccati e trasportati in appositi imballaggi chiusi;

h) i rifiuti devono essere raccolti e rimossi dal luogo di lavoro il più presto possibile in appropriati imballaggi chiusi su cui sarà apposta un'etichettatura indicante che contengono amianto. Detti rifiuti devono essere successivamente trattati in conformità alla vigente normativa in materia di rifiuti pericolosi.



All'art. 253, relativo al controllo dell'esposizione, si dispone che al fine di garantire il rispetto del valore limite fissato all'articolo 254 (di cui vedremo fra poco), e in funzione dei risultati della valutazione iniziale dei rischi, il datore di lavoro effettua periodicamente la misurazione della concentrazione di fibre di amianto nell'aria del luogo di lavoro. I risultati delle misure sono riportati nel documento di valutazione dei rischi.

Il prelievo dei campioni<sup>[5]</sup> deve essere effettuato da personale in possesso di idonee qualifiche nell'ambito del servizio. I campioni prelevati sono successivamente analizzati da laboratori qualificati ai sensi del decreto del Ministro della sanità in data 14 maggio 1996, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 178 del 25 ottobre 1996.

I campionamenti sono effettuati previa consultazione dei lavoratori ovvero dei loro rappresentanti.

L'articolo successivo (254), si occupa appunto del *valore limite* di esposizione per l'amianto che viene fissato a 0,1 fibre per centimetro cubo di aria, misurato come media ponderata nel tempo di riferimento di otto ore.

I datori di lavoro provvedono affinché nessun lavoratore sia esposto a una concentrazione di amianto nell'aria superiore al valore limite.

Quando il valore limite viene superato, il datore di lavoro individua le cause del superamento e adotta il più presto possibile le misure appropriate per ovviare alla situazione. Il lavoro può proseguire nella zona interessata solo se vengono prese misure adeguate per la protezione dei lavoratori interessati.

Con riguardo ai lavori di demolizione o rimozione dell'amianto, l'art.256 del d.lgs. n. 81 del 2008 è stato modificato dall'art. 118 del d.lgs. n. 106 del 2009 che ha effettuato il richiamo all'*art. 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*, con riguardo a quelli che sono i requisiti che le imprese devono possedere per poter effettuare i lavori di demolizione.

Il disposto dell'art. 212 d.lgs n. 52 del 2006 è il seguente:

1. È costituito, presso il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio, l'Albo nazionale gestori ambientali, di seguito

denominato Albo, articolato in un Comitato nazionale, con sede presso il medesimo Ministero, ed in Sezioni regionali e provinciali, istituite presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura dei capoluoghi di regione e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I componenti del Comitato nazionale e delle Sezioni regionali e provinciali durano in carica cinque anni.

2. Con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono istituite sezioni speciali del Comitato nazionale per ogni singola attività soggetta ad iscrizione all'Albo, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e ne vengono fissati composizione e competenze. Il Comitato nazionale dell'Albo ha potere deliberante ed è composto da diciannove membri effettivi di comprovata e documentata esperienza tecnico-economica o giuridica nelle materie ambientali nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e designati rispettivamente:

a) due dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di cui uno con funzioni di Presidente;

b) uno dal Ministro dello sviluppo economico, con funzioni di vice-Presidente;

c) uno dal Ministro della salute;

d) uno dal Ministro dell'economia e delle finanze

e) uno dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

f) uno dal Ministro dell'interno;

g) tre dalle regioni;

h) uno dall'Unione italiana delle Camere di commercio industria, artigianato e agricoltura;

i) otto dalle organizzazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative delle categorie economiche interessate, di cui due dalle organizzazioni rappresentative della categoria degli autotrasportatori e due dalle organizzazioni che rappresentano i gestori dei rifiuti e uno delle organizzazioni rappresentative delle imprese che effettuano attività di bonifica dei siti e di bonifica di beni contenenti amianto. Per ogni membro effettivo è nominato un supplente.

3. Le Sezioni regionali e provinciali dell'Albo sono istituite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e sono composte:

a) dal Presidente della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o da un membro del Consiglio camerale all'uopo designato dallo stesso, con funzioni di Presidente;

b) da un funzionario o dirigente di comprovata esperienza nella materia ambientale designato dalla regione o dalla provincia autonoma, con funzioni di vice-Presidente;

c) da un funzionario o dirigente di comprovata esperienza nella materia ambientale, designato dall'Unione regionale delle province o dalla provincia autonoma;

d) da un esperto di comprovata esperienza nella materia ambientale, designato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

4. (comma abrogato dall'art. 25 del d.lgs. n. 205 del 2010)

5. L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi. Sono esonerati dall'obbligo di cui al presente comma le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236, al decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188, e al decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti oggetto previste nei citati articoli. Per le aziende speciali, i consorzi di comuni e le società di gestione dei servizi pubblici di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, l'iscrizione all'Albo è effettuata con apposita comunicazione del comune o del consorzio di comuni alla sezione regionale territorialmente competente ed è valida per i servizi di gestione dei rifiuti urbani prodotti nei medesimi comuni. Le iscrizioni di cui al presente comma, già effettuate alla data di entrata in vigore della presente disposizione, rimangono efficaci fino alla loro naturale



scadenza.

6. L'iscrizione deve essere rinnovata ogni cinque anni e costituisce titolo per l'esercizio delle attività di raccolta, di trasporto, di commercio e di intermediazione dei rifiuti; per le altre attività l'iscrizione abilita allo svolgimento delle attività medesime.

7. Gli enti e le imprese iscritte all'Albo per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi sono esonerate dall'obbligo di iscrizione per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti non pericolosi a condizione che tale ultima attività non comporti variazione della classe per la quale le imprese sono iscritte.

8. I produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, non sono soggetti alle disposizioni di cui ai commi 5, 6, e 7 a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti. Detti soggetti non sono tenuti alla prestazione delle garanzie finanziarie e sono iscritti in un'apposita sezione dell'Albo in base alla presentazione di una comunicazione alla sezione regionale o provinciale dell'Albo territorialmente competente che rilascia il relativo provvedimento entro i successivi trenta giorni. Con la comunicazione l'interessato attesta sotto la sua responsabilità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 241 del 1990:

a) la sede dell'impresa, l'attività o le attività dai quali sono prodotti i rifiuti;

b) le caratteristiche, la natura dei rifiuti prodotti;

c) gli estremi identificativi e l'idoneità tecnica dei mezzi utilizzati per il trasporto dei rifiuti, tenuto anche conto delle modalità di effettuazione del trasporto medesimo;

d) l'avvenuto versamento del diritto annuale di registrazione di 50 euro rideterminabile ai sensi dell'articolo 21 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406.

L'iscrizione deve essere rinnovata ogni 10 anni e l'impresa è tenuta a comunicare ogni variazione intervenuta successivamente all'iscrizione. Le iscrizioni di cui al presente comma, effettuate entro il 14 aprile 2008 ai sensi e per gli effetti della normativa vigente a quella data, dovranno essere aggiornate entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.



9. Le imprese di cui ai commi 5 e 8 tenute ad aderire sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTR) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), procedono, in relazione a ciascun autoveicolo utilizzato per la raccolta e il trasporto dei rifiuti, all'adempimento degli obblighi stabiliti dall'articolo 3, comma 6, lettera c), del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data in data 17 dicembre 2009. La Sezione regionale dell'Albo procede, in sede di prima applicazione entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, alla sospensione d'ufficio dall'Albo degli autoveicoli per i quali non è stato adempiuto l'obbligo di cui al precedente periodo. Trascorsi tre mesi dalla

sospensione senza che l'obbligo di cui sopra sia stato adempiuto, l'autoveicolo è di diritto e con effetto immediato cancellato dall'Albo.

10. L'iscrizione all'Albo per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi, per l'attività di intermediazione e di commercio dei rifiuti senza detenzione dei medesimi, è subordinata alla prestazione di idonee garanzie finanziarie a favore dello Stato i cui importi e modalità sono stabiliti con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Tali garanzie sono ridotte del cinquanta per cento per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009, e del quaranta per cento nel caso di imprese in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma Uni En Iso 14001. Fino alla data

di entrata in vigore dei predetti decreti si applicano la modalità e gli importi previsti dal decreto del Ministro dell'ambiente in data 8 ottobre 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 1 del 2 gennaio 1997, come modificato dal decreto del Ministro dell'ambiente in data 23 aprile 1999, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 26 giugno 1999.

11. Le imprese che effettuano le attività di bonifica dei siti e di bonifica dei beni contenenti amianto devono prestare idonee garanzie finanziarie a favore della regione territorialmente competente per ogni intervento di bonifica nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 195, comma 2, lettera g). Tali garanzie sono ridotte del cinquanta per cento per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 761/2001, e del quaranta per cento nel caso di imprese in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma Uni En Iso 14001.

12. Sono iscritti all'Albo le imprese e gli operatori logistici presso le stazioni ferroviarie, gli interporti, gli impianti di terminalizzazione, gli scali merci e i porti ai quali, nell'ambito del trasporto intermodale, sono affidati rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o navale o dell'impresa che effettua il successivo trasporto, nel caso di trasporto navale, il raccomandatario marittimo di cui alla legge 4 aprile 1977, n. 135, è delegato dall'armatore o noleggiatore, che effettuano il trasporto, per gli adempimenti relativi al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a). L'iscrizione deve essere rinnovata ogni cinque anni e non è subordinata alla prestazione delle garanzie finanziarie.

13. L'iscrizione all'Albo ed i provvedimenti di sospensione, di revoca, di decadenza e di annullamento dell'iscrizione, nonché l'accettazione, la revoca e lo svincolo delle garanzie finanziarie che devono essere prestate a favore dello Stato sono deliberati dalla Sezione regionale dell'Albo della regione ove ha sede legale l'impresa interessata, in base alla normativa vigente ed alle direttive emesse dal Comitato nazionale.

14. Avverso i provvedimenti delle Sezioni regionali dell'Albo gli interessati possono proporre, nel termine di decadenza di trenta giorni dalla notifica dei provvedimenti stessi, ricorso al Comitato nazionale dell'Albo

15. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il parere del Comitato nazionale, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, sono definite le attribuzioni e le modalità organizzative dell'Albo, i requisiti tecnici e finanziari delle imprese, i requisiti dei responsabili tecnici



delle medesime, i termini e le modalità di iscrizione, i diritti annuali d'iscrizione. Fino all'adozione del predetto decreto, continuano ad applicarsi, per quanto compatibili, le disposizioni del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406, e delle deliberazioni del Comitato nazionale dell'Albo. Il decreto di cui al presente comma si informa ai seguenti principi:

- a) individuazione di requisiti per l'iscrizione, validi per tutte le sezioni, al fine di uniformare le procedure;
- b) coordinamento con la vigente normativa sull'autotrasporto, sul trasporto ferroviario, sul trasporto via mare e per via navigabile interna, in coerenza con la finalità di cui alla lettera a);
- c) effettiva copertura delle spese attraverso i diritti di segreteria e i diritti annuali di iscrizione;
- d) ridefinizione dei diritti annuali d'iscrizione relativi alle imprese di trasporto dei rifiuti iscritte all'Albo nazionale gestori ambientali;
- e) interconnessione e interoperabilità con le pubbliche amministrazioni competenti alla tenuta di pubblici registri;
- f) riformulazione del sistema disciplinare-sanzionatorio dell'Albo e delle cause di cancellazione dell'iscrizione;
- g) definizione delle competenze e delle responsabilità del responsabile tecnico.

16. Nelle more dell'emanazione dei decreti di cui al presente articolo, continuano ad applicarsi le disposizioni disciplinanti l'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti vigenti alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, la cui abrogazione è differita al momento della pubblicazione dei suddetti

decreti.

17. Agli oneri per il funzionamento del Comitato nazionale e delle Sezioni regionali e provinciali si provvede con le entrate derivanti dai diritti di segreteria e dai diritti annuali d'iscrizione, secondo le previsioni, anche relative alle modalità di versamento e di utilizzo, che saranno determinate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Fino all'adozione del citato decreto, si applicano le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente in data 29 dicembre 1993, e successive modificazioni, e le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente in data 13 dicembre 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 51 del 1° marzo 1995. Le somme di cui all'articolo 7 comma 7, del decreto del Ministro dell'ambiente 29 in data dicembre 1993 sono versate al Capo XXXII, capitolo 2592, articolo 04, dell'entrata del Bilancio dello Stato, per essere riassegnate, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al Capitolo 7082 dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

18. I compensi da corrispondere ai componenti del Comitato nazionale dell'Albo e delle Sezioni regionali dell'Albo sono determinati ai sensi dell'articolo 7, comma 5, del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, 406.

19. La disciplina regolamentare dei casi in cui, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, l'esercizio di un'attività privata può essere intrapreso sulla base della denuncia di inizio dell'attività non si applica alle domande di iscrizione e agli atti di competenza dell'Albo.



L'art. 256 dispone inoltre che, il datore di lavoro, prima dell'inizio dei lavori di demolizione o rimozione dell'amianto, o di materiali contenenti amianto da edifici, strutture, apparecchi e impianti, nonché da mezzi di trasporto, debba predisporre un piano di lavoro.

Tale piano, prevede le misure necessarie per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro e la protezione dell'ambiente esterno.

Il piano, in particolare, prevede e contiene informazioni sui seguenti punti:

a) rimozione dell'amianto o dei materiali contenenti amianto prima dell'applicazione delle tecniche di demolizione, a meno che tale rimozione non possa costituire per i lavoratori un rischio maggiore di quello rappresentato dal

fatto che l'amianto o i materiali contenenti amianto vengano lasciati sul posto;

b) fornitura ai lavoratori di idonei dispositivi di protezione individuale;

c) verifica dell'assenza di rischi dovuti all'esposizione all'amianto sul luogo di lavoro, al termine dei lavori di demolizione o di rimozione dell'amianto;

d) adeguate misure per la protezione e la decontaminazione del personale incaricato dei lavori;

e) adeguate misure per la protezione dei terzi e per la raccolta e lo smaltimento dei materiali;

f) adozione, nel caso in cui sia previsto il superamento dei valori limite di cui all'articolo 254, delle misure di cui all'articolo 255, adattandole alle particolari esigenze del lavoro specifico;

g) natura dei lavori, data di inizio e loro durata presumibile;

h) luogo ove i lavori verranno effettuati;

i) tecniche lavorative adottate per la rimozione dell'amianto;

l) caratteristiche delle attrezzature o dispositivi che si intendono utilizzare per attuare quanto previsto dalle lettere d) ed e).

Copia del piano di lavoro è inviata all'organo di vigilanza, almeno 30 giorni prima dell'inizio dei lavori. Se entro il periodo di cui al precedente capoverso l'organo di vigilanza non formula motivata richiesta di integrazione o modifica del piano di lavoro e non rilascia prescrizione operativa, il datore di lavoro può eseguire i lavori. L'obbligo del preavviso di trenta giorni prima dell'inizio dei lavori non si applica nei casi di urgenza. In tale ultima ipotesi, oltre alla data di inizio, deve essere fornita dal datore di lavoro indicazione dell'orario di inizio delle attività.

L'articolo successivo (*"Informazione dei lavoratori"*), sancisce l'obbligo per i datori di lavoro di fornire ai lavoratori, prima che essi siano adibiti ad attività comportanti esposizione ad amianto, nonché ai loro rappresentanti, informazioni su:

a) i rischi per la salute dovuti all'esposizione alla polvere proveniente dall'amianto o dai materiali contenenti amianto;

b) le specifiche norme igieniche da osservare, ivi compresa la necessità di non fumare;

- c) le modalità di pulitura e di uso degli indumenti protettivi e dei dispositivi di protezione individuale;
- d) le misure di precauzione particolari da prendere nel ridurre al minimo l'esposizione;
- e) l'esistenza del valore limite di cui all'articolo 254 e la necessità del monitoraggio ambientale.

Qualora dai risultati delle misurazioni della concentrazione di amianto nell'aria emergano valori superiori al valore limite fissato dall'articolo 254, il datore di lavoro informa il più presto possibile i lavoratori interessati e i loro rappresentanti del superamento e delle cause dello stesso e li consulta sulle misure da adottare o, nel caso in cui ragioni di urgenza non rendano possibile la consultazione preventiva, il datore di lavoro informa tempestivamente i lavoratori interessati e i loro rappresentanti delle misure adottate.

Inoltre, il datore di lavoro assicura che tutti i lavoratori esposti o potenzialmente esposti a polveri contenenti amianto ricevano una formazione sufficiente ed adeguata, ad intervalli regolari.

Il contenuto della formazione deve essere facilmente comprensibile per i lavoratori e deve consentire loro di acquisire le conoscenze e le competenze necessarie in materia di prevenzione e di sicurezza, in particolare per quanto riguarda:

- a) le proprietà dell'amianto e i suoi effetti sulla salute, incluso l'effetto sinergico del tabagismo;
- b) i tipi di prodotti o materiali che possono contenere amianto;
- c) le operazioni che possono comportare un'esposizione all'amianto e l'importanza dei controlli preventivi per ridurre al minimo tale esposizione;
- d) le procedure di lavoro sicure, i controlli e le attrezzature di protezione;
- e) la funzione, la scelta, la selezione, i limiti e la corretta utilizzazione dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie;
- f) le procedure di emergenza;
- g) le procedure di decontaminazione;
- h) l'eliminazione dei rifiuti;
- i) la necessità della sorveglianza medica.

Gli ultimi tre articoli del capo terzo, si occupano rispettivamente della sorveglianza sanitaria, del registro di esposizione, nonché dei casi accertati di mesoteliomi.

Con riguardo all'art. 259, si dispone che i lavoratori addetti alle opere di manutenzione, rimozione dell'amianto o dei materiali contenenti amianto,

smaltimento e trattamento dei relativi rifiuti, nonché bonifica delle aree interessate di cui all'articolo 246, prima di essere adibiti allo svolgimento dei suddetti lavori e periodicamente, almeno una volta ogni tre anni, o con periodicità fissata dal medico competente, sono sottoposti a sorveglianza sanitaria finalizzata anche a verificare la possibilità di indossare dispositivi di protezione respiratoria durante il lavoro.

I lavoratori che durante la loro attività sono stati iscritti anche una sola volta nel registro degli esposti di cui all'articolo 243<sup>[6]</sup>, sono sottoposti ad una visita medica all'atto della cessazione del rapporto di lavoro; in tale occasione il medico competente deve fornire al lavoratore le indicazioni relative alle prescrizioni mediche da osservare ed all'opportunità di sottoporsi a successivi accertamenti sanitari.

Gli accertamenti sanitari devono comprendere almeno l'anamnesi individuale, l'esame clinico generale ed in particolare del torace, nonché esami della funzione respiratoria.

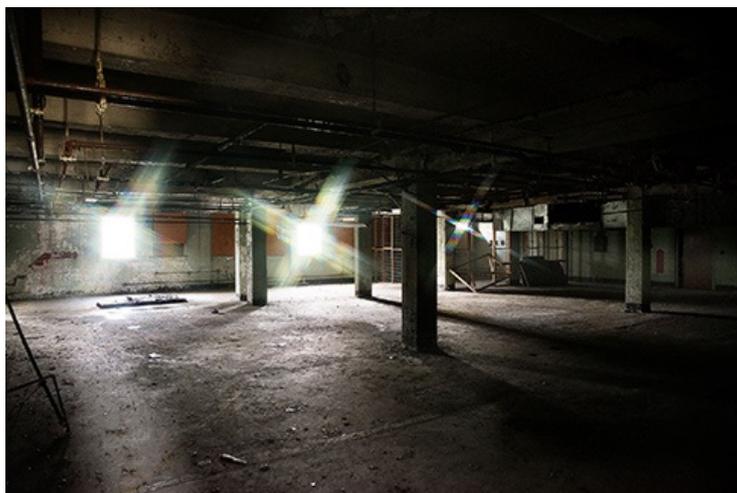
Il medico competente, sulla base dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e dello stato di salute del lavoratore, valuta l'opportunità di effettuare altri esami quali la citologia dell'espettorato<sup>[7]</sup>, l'esame radiografico del torace o la tomografia assiale computerizzata. Ai fini della valutazione di cui al primo periodo il medico competente privilegia gli esami non invasivi e quelli per i quali è documentata l'efficacia diagnostica.

L'art. 260, inerente al registro di esposizione e cartelle sanitarie e di rischio, dispone che il datore di lavoro, per i lavoratori di cui all'articolo 246, che nonostante le misure di contenimento della dispersione di fibre nell'ambiente e l'uso di idonei DPI, nella valutazione dell'esposizione accerta che l'esposizione è stata superiore a quella prevista dall'articolo 251, e qualora si siano trovati nelle condizioni di cui all'articolo 240<sup>[8]</sup>, li iscrive nel registro di cui all'articolo 243, e ne invia copia agli organi di vigilanza ed all'ISPEL.

L'iscrizione nel registro deve intendersi come temporanea dovendosi perseguire l'obiettivo della non permanente condizione di esposizione superiore a quanto indicato all'articolo 251.

Il datore di lavoro, su richiesta, fornisce agli organi di vigilanza e all'ISPEL (istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro) copia dei documenti sopra citati.

Il datore di lavoro, in caso di cessazione del rapporto di lavoro, trasmette all'ISPEL, per il tramite del medico competente, la cartella sanitaria e di rischio del lavoratore interessato, unitamente alle annotazioni individuali contenute



nel registro.

L'ultimo articolo attinente agli obblighi datoriali (art. 261), con riguardo ai casi di mesotelioma, richiama le disposizioni contenute nell'art. 244, comma 3<sup>[9]</sup>. ■

---

## Note

<sup>[1]</sup> O. Mazzotta, Manuale di diritto del lavoro, Padova - Cedam, 2011, p. 446.

<sup>[2]</sup> Il riferimento esclusivo all'imprenditore ed al lavoro nell'impresa, è legato al particolare impianto voluto dall'ordinamento corporativo.

<sup>[3]</sup> Art. 28 (oggetto della valutazione dei rischi): la valutazione di tutti i rischi, con la conseguente elaborazione del documento previsto dalla legge, anche nella scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici impiegati, nonché nella sistemazione dei luoghi di lavoro, deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro.

<sup>[4]</sup> Art. 246 (campo di applicazione): fermo restando quanto previsto dalla legge 27 marzo 1992, n. 257, le norme del presente decreto si applicano a tutte le rimanenti attività lavorative che possono comportare, per i lavoratori, un'esposizione ad amianto, quali manutenzione, rimozione dell'amianto o dei materiali contenenti amianto, smaltimento e trattamento dei relativi rifiuti, nonché bonifica delle aree interessate.

<sup>[5]</sup> I campionamenti devono essere tali da consentire di stabilire un'esposizione rappresentativa, per un periodo di riferimento di otto ore tramite misurazioni o calcoli ponderati nel tempo. Il conteggio delle fibre di amianto è effettuato di preferenza tramite microscopia a contrasto di fase, applicando il metodo raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) nel 1997 o qualsiasi altro metodo che offra risultati equivalenti. Ai fini della misurazione dell'amianto nell'aria, di cui al comma 1, si prendono in considerazione unicamente le fibre che abbiano una lunghezza superiore a cinque micrometri e una larghezza inferiore a tre micrometri e il cui rapporto lunghezza/larghezza sia superiore a 3:1.

<sup>[6]</sup> I lavoratori sono iscritti in un registro nel quale è riportata, per ciascuno di essi, l'attività svolta, l'agente cancerogeno o mutageno utilizzato e, ove noto, il valore dell'esposizione a tale agente. Detto registro è istituito ed aggiornato dal datore di lavoro che ne cura la tenuta per il tramite del medico competente. Il responsabile del servizio di prevenzione ed i rappresentanti per la sicurezza hanno accesso a detto registro.

<sup>[7]</sup> Esame di laboratorio consistente nella ricerca al microscopio di cellule con caratteristiche sospette nel materiale proveniente dai bronchi (espettorato), opportunamente trattato e colorato. Lo scopo è individuare la presenza di eventuali malattie dei bronchi. Attraverso specifici test, l'esame citologico dell'espettorato rende possibile anche la determinazione di geni (porzioni di DNA) alterati (i cosiddetti "markers molecolari"), con l'evidente il vantaggio di poter rilevare eventuali tumori in modo molto precoce e con una tecnica non invasiva.

<sup>[8]</sup> Art. 240 (esposizione non prevedibile): Qualora si verificano eventi non prevedibili o incidenti che possono comportare un'esposizione anomala dei lavoratori ad agenti cancerogeni o mutageni, il datore di lavoro adotta quanto prima misure appropriate per identificare e rimuovere la causa dell'evento e ne informa i lavoratori e il rappresentante per la sicurezza.

I lavoratori devono abbandonare immediatamente l'area interessata, cui possono accedere soltanto gli addetti agli interventi di riparazione ed ad altre operazioni necessarie, indossando idonei indumenti protettivi e dispositivi di protezione delle vie respiratorie, messi a loro disposizione dal datore di lavoro. In ogni caso l'uso dei dispositivi di protezione non può essere permanente e la sua durata, per ogni lavoratore, è limitata al tempo strettamente necessario.

Il datore di lavoro comunica senza indugio all'organo di vigilanza il verificarsi degli eventi di cui al comma 1 indicando analiticamente le misure adottate per ridurre al minimo le conseguenze dannose o pericolose.

<sup>[9]</sup> Presso l'ISPESL è costituito il registro nazionale dei casi di neoplasia di sospetta origine professionale, con sezioni rispettivamente dedicate:

a) ai casi di mesotelioma, sotto la denominazione di Registro nazionale dei mesoteliomi (ReNaM);

b) ai casi di neoplasie delle cavità nasali e dei seni paranasali, sotto la denominazione di Registro nazionale dei tumori nasali e sinusali (ReNaTuNS);

c) ai casi di neoplasie a più bassa frazione eziologia riguardo alle quali, tuttavia, sulla base dei sistemi di elaborazione ed analisi dei dati di cui al comma 1, siano stati identificati cluster di casi possibilmente rilevanti ovvero eccessi di incidenza ovvero di mortalità di possibile significatività epidemiologica in rapporto a rischi occupazionali.

---

*[\*] Dottore magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Pisa, specializzato in diritto internazionale e del lavoro. Già Coordinatore Provinciale dell'Osservatorio Nazionale Amianto, persegue scopi di rappresentanza e tutela legale dei lavoratori esposti ad amianto, ad altri patogeni e ad altri rischi professionali. Coltiva particolare interesse con riferimento alla tutela dei diritti costituzionalmente garantiti in ambito lavorativo. Oltre che alla pratica forense che lo vede specializzarsi in ambito giuslavoristico, svolge la funzione di consulente - esperto legale presso la Lega dei Consumatori ed in qualità di redattore - consulente giuridico collabora con l'Associazione Professionale / Testata Giornalistica LLpT. Autore di Pubblicazioni e Relatore Giuridico.*



## 1. Profilo storico

Il lavoro dei minori è sempre stato oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore, che nel corso degli anni è più volte intervenuto con strumenti legislativi e regolamentari a favore di una delle “fasce deboli” della società per tutelarne la particolare condizione. Per tali motivi, nel corso degli anni si è registrata una continua evoluzione normativa.

Nel nuovo stato unitario, l'unica norma di tutela a favore dei lavoratori minori era R.D. 23 dicembre 1865, ereditato dalla normativa piemontese e che prevedeva il divieto di impiegare i fanciulli di età inferiore a 10 anni in lavori minerari sotterranei. A tale norma si aggiunge una legge del 1873 che vietava l'impiego dei fanciulli nelle professioni girovaghe. Successivamente il legislatore attua i primi interventi nel campo del lavoro minorile con la legge 11 febbraio 1886, n. 3657 (c.d. legge Berti dal nome del ministro dell'istruzione dell'epoca) e stabilisce i limiti dell'età minima di ammissione al lavoro a nove anni. La norma riguarda il lavoro dei fanciulli negli opifici, nelle cave e nelle miniere, il lavoro notturno ai minori di età superiore ai dodici anni, nonché la durata massima dell'orario di lavoro giornaliero di otto ore, ha rappresentato il primo importante caso in Italia di legislazione sociale che si inserisce nella contrattazione privata dei rapporti tra gli imprenditori e gli operai. Il relativo

regolamento di attuazione prevedeva anche una sanzione che andava dalle 50 alle 100 lire per ogni fanciullo tenuto a lavoro in violazione alla legge. Sanzioni di gran lunga inferiori a quelle del testo originario di 7 anni prima, fissate fino a 500 lire per ogni fanciullo. Questa legge non fu mai interamente applicata poiché mancavano i necessari presupposti economici e politici. Inoltre lo Stato non aveva nominato ispettori per controllare l'applicazione della legge stessa.

La legge 19 giugno 1902, n. 242 (c.d. legge Carcano) univa in una disciplina di carattere igienico-sanitaria la tutela delle donne e dei fanciulli. Questa norma fissava a 12 anni il limite di età per l'ammissione al lavoro dei fanciulli. La legge prevedeva inoltre che una commissione avrebbe deliberato quali lavori particolarmente rischiosi e pericolosi sarebbero stati vietati ai minori di 15 anni.

Il R.D. 7 agosto 1936, n. 1720, composto da un solo articolo presentava due tabelle. La tabella A conteneva l'elenco di 70 categorie di lavori che sono vietati a fanciulli e donne minorenni. La norma, prevedeva la figura dell'ispettore corporativo con compiti di verifica e controllare sui luoghi di lavoro al fine di evitare pericoli alla salute ed all'integrità fisica di fanciulli e donne minorenni. Nella tabella B era presente un elenco di 24 categorie di mansioni che i fanciulli e le donne minorenni potevano svolgere, volti a prevenire e tutelare la salute e l'integrità fisica degli stessi per come indicato dall'ispettore corporativo.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Dichiarazione 20 novembre 1959 si è pronunciata a favore di tale categoria protetta con la “Dichiarazione dei diritti del fanciullo” che sancisce una serie di diritti e di divieti ed al principio 9° prevede: *“il fanciullo deve essere protetto contro ogni forma di negligenza, di crudeltà o sfruttamento. Egli non deve essere sottoposto a nessuna forma di tratta. Il fanciullo non deve essere inserito nell'attività produttiva prima di avere raggiunto un'età minima adatta. In nessun caso deve essere costretto o autorizzato ad assumere una occupazione o impegno che minacciano alla sua salute o che ostacolano il suo sviluppo fisico, mentale o morale”*.



Nel quadro generale degli attuali diritti, svolgere un lavoro subordinato presuppone la sottoscrizione di un contratto con un altro soggetto. Perché tanto sia possibile, è necessario che il lavoratore possieda la capacità di agire, cioè quella capacità di poter compiere atti ed azioni previsti dalla legge. Con particolare riferimento al rapporto di lavoro, tale capacità deve intendersi come capacità di esercitare praticamente i diritti e le azioni che fisiologicamente derivano dal medesimo rapporto. Al riguardo occorre aver cura di valutare quanto stabilito dalla normativa civilistica la quale prevede che la capacità di agire si acquisisce normalmente al conseguimento della maggiore età, cioè a 18 anni, salvo che le leggi speciali stabiliscano un'età inferiore in materia<sup>[21]</sup>, in tal caso il soggetto minorenni è autorizzato all'esercizio dei diritti e degli obblighi che derivano dal rapporto di lavoro.

Per quanto attiene la sottoscrizione del contratto di lavoro subordinato, nonostante il silenzio della norma, a livello ordinamentale si ritiene che il minore acquisisca la capacità di stipulare il contratto di lavoro alla stessa età prevista dalle disposizioni speciali in tema di capacità a prestare il proprio lavoro.

Un discorso differente varrebbe per il minorenne bambino, di età inferiore ai 16 anni, in quanto in tale ipotesi si ritiene che, pur essendo di fatto ammesso alle attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario, il bambino possa esercitare i diritti e le azioni che derivano dal rapporto di lavoro, ivi compresa la sottoscrizione del contratto, solo con l'assistenza dei titolari della potestà genitoriale, in considerazione del fatto che la stessa legge attribuisce ai genitori un ruolo decisivo nell'instaurazione del rapporto di lavoro del figlio.



La legge 17 ottobre 1967, n. 977, recante il titolo "Tutela del lavoro dei bambini e degli adolescenti", modificata dal D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 345, di attuazione della direttiva 94/33/CE e dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 262, è la norma regolamentare dell'intera disciplina del lavoro dei minorenni. Il nuovo provvedimento, pur mantenendo l'impianto generale della precedente normativa, ha carattere profondamente innovativo, proponendosi di equilibrare progressivamente la realtà lavorativa dei giovani di età inferiore ai diciotto anni al modello europeo<sup>[22]</sup>. Il legislatore ha voluto unificare le disposizioni in materia di lavoro minorile, estendendo la sua applicazione a tutti i rapporti di lavoro, ordinari e speciali, che riguardino i minori dei diciotto anni. Le nuove disposizioni si applicano, perciò, anche all'apprendistato, nonché a tutte le rimanenti forme contrattuali previsti

dalla vigente legislazione. Secondo quanto previsto dalla norma, si definisce minore chi non ha ancora compiuto 18 anni di età. La normativa non si applica nei confronti dei bambini e degli adolescenti addetti ai servizi familiari per come previsto dalla lettera a) dell'articolo 2 della legge n. 977/1967, lavoratori a domicilio di cui alla lettera b) dell'art. 2 della predetta norma, agli occupati a bordo delle navi ed agli occupati negli uffici o nelle aziende dello Stato, delle Regioni, delle province e dei comuni e degli altri enti pubblici, a condizione che disposizioni legislative prevedano un trattamento più favorevole.

Il legislatore ha voluto dare una definizione molto chiara del termine "bambino" ed "adolescente". Per "bambino" si intende il minore - uomo e donna - che non ha compiuto i 15 anni di età e per "adolescente" si intende il minore di età compresa tra i 15 ed i 18 compiuti.

La normativa prevede che il datore di lavoro, prima di adibire il minorenne al lavoro, deve effettuare una valutazione particolare dei rischi in ordine a:

- sviluppo non ancora completo, mancanza di esperienza e di consapevolezza nei riguardi dei rischi lavorativi, esistenti o possibili, in relazione all'età;
- attrezzature e sistemazione del luogo e del posto di lavoro;
- natura, grado e durata di esposizione agli agenti chimici, biologici e fisici;
- movimentazione manuale dei carichi;
- sistemazione, scelta, utilizzazione e manipolazione delle attrezzature di lavoro, specificatamente di agenti, macchine, apparecchi e strumenti;
- pianificazione dei processi di lavoro e dello svolgimento del lavoro e della loro interazione sull'organizzazione generale del lavoro;
- situazione della formazione e dell'informazione dei minori.

Quanto alle lavorazioni vietate, la nuova disciplina all'articolo 7 preclude l'adibizione degli adolescenti ad una serie di attività elencate nell'allegato I, con espressa abrogazione delle disposizioni contenute nel D.P.R. 20 gennaio 1976, n.432 riguardante i lavori vietati ai fanciulli ed agli adolescenti. Il summenzionato allegato distingue tra esposizioni ad agenti chimici, fisici e biologici, processi e lavori. Nel merito, per quanto riguarda i divieti di esposizione ad agenti chimici, fisici e

biologici, va detto dapprima che gli stessi sono stati inseriti dalla direttiva 94/33 CE del 22 giugno 1994, anche se la gran parte era già presente nella previgente legislazione. Si fa comunque rilevare che con riguardo ai singoli agenti, il divieto di **esposizione al rumore** non opera inconsapevolmente ma deriva dall'attenta valutazione dei rischi e scatta a partire da un livello di 80 dB. Mentre per gli **agenti chimici**, fermo restando il divieto incondizionato di esposizione agli agenti definiti come molto tossici, tossici, corrosivi, esplosivi e molto infiammabili, per gli agenti nocivi ed irritanti il divieto vige solo per quelli definiti con le frasi di rischio e sono vietati solo quelli sensibili per inalazione o per contatto cutaneo. Per quanto concerne i divieti riferiti a processi e lavori, si evidenzia che solo alcuni divieti sono stati inseriti dalla direttiva europea, mentre la parte più rilevante è stata ripresa dalla previgente legislazione in corrispondenza al particolare criterio di delega secondo cui l'attuazione di una direttiva non può costituire occasione per il peggioramento del livello di protezione. E' giusto, comunque, sottolineare che, laddove il divieto è riferito solo ad alcune fasi del processo produttivo, lo stesso si riferisce a tali specifiche fasi e non all'attività nel suo complesso.

Il legislatore comunitario, con la direttiva 13 dicembre 2011, n. 92, ha inteso tutelare i minori con nuovi strumenti di contrasto degli abusi sessuali e della pornografia minorile. La predetta direttiva è stata recepita dal legislatore italiano con il D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 39 che, introducendo al D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, l'art. 25 bis, ha previsto a carico dei soggetti che intendono impiegare al lavoro persone per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie organizzate e che implicano contatti diretti e regolari con minori, deve richiedere, prima di stipulare il contratto di lavoro e, pertanto, prima dell'assunzione al lavoro, il certificato del casellario giudiziale della persona da impiegare, al fine di verificare l'esistenza di condanne per taluni reati di cui agli articoli 600 bis (prostituzione minorile), 600 ter (pornografia minorile), 600 quater (detenzione di materiale pornografico), 600 quinquies (iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile) e 609 undieces (adescamento minorenni) del codice penale, ovvero, l'assenza di misure interdittive che comportano il divieto di contatti diretti e regolari con minori. L'obbligo non sorge, al contrario, qualora il soggetto si avvalga di forme di collaborazione che non si strutturino all'interno di un definito rapporto di lavoro<sup>[3]</sup>.

Non vi è alcun dubbio che tra gli organi amministrativi deputati ad irrogare la suddetta sanzione amministrativa vi siano comprese le Direzioni Territoriali del Lavoro che, tra l'altro, sono già competenti a verificare la regolarità del rapporto di lavoro e le condizioni di sicurezza dei minori.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>[4]</sup> nel fornire indicazioni di carattere operativo al personale ispettivo delle DTL ha confermato che il predetto adempimento riguarda i nuovi rapporti di lavoro instaurati successivamente al 5 aprile 2014 e la norma comprende sia le tipologie di lavoro subordinato che quelle di natura autonoma. Il suddetto Ministero, inoltre, chiarisce che rimangono esclusi dalla sfera sanzionatoria quei rapporti di volontariato il cui obbligo di richiedere il certificato rimane solo qualora detti organismi assumano la veste di datore di lavoro e che rimangono esclusi dal campo di applicazione i datori di lavoro domestico .

## 2. Età minima per l'ammissione al lavoro

La Costituzione all'articolo 37 prevede che sia la legge a stabilire il limite minimo di età per il lavoro salariato<sup>[5]</sup>.

Il limite minimo per l'ammissione al lavoro è previsto dall'articolo 3 della Legge n. 977/1967 che, come modificato dall'articolo 5 del D.Lgs. n. 345/1999, così recita: *"l'età minima di ammissione al lavoro è fissata al momento in cui il minore ha concluso il periodo di istruzione obbligatoria e comunque non inferiore a 15 anni compiuti"*. La Legge 27/12/2006, n. 296, all'articolo 1, comma 622, modificando l'articolo 3 della predetta Legge n. 977/1967, ha elevato a 10 anni l'obbligo di istruzione e, conseguentemente, *l'età per l'accesso al lavoro passa da 15 a 16 anni*. La stessa norma rimanda la decorrenza dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione a partire dall'anno scolastico 2007/2008.

Dal punto di vista sostanziale si sottolinea che l'età minima di ammissione al lavoro non può, tuttavia, essere inferiore all'età in cui cessa l'obbligo scolastico essendo ammesso un legame funzionale tra l'accesso al lavoro e l'assolvimento dell'obbligo scolastico poiché quest'ultimo, rivolto a tutelare la crescita psico-intellettuale del minore, fa pensare raggiunta da parte dello stesso la maturità necessaria affinché possa svolgere legalmente l'attività lavorativa. Proprio per questo, l'età minima per stipulare un contratto di lavoro è sottoposta ad un duplice requisito: il compimento dell'età minima

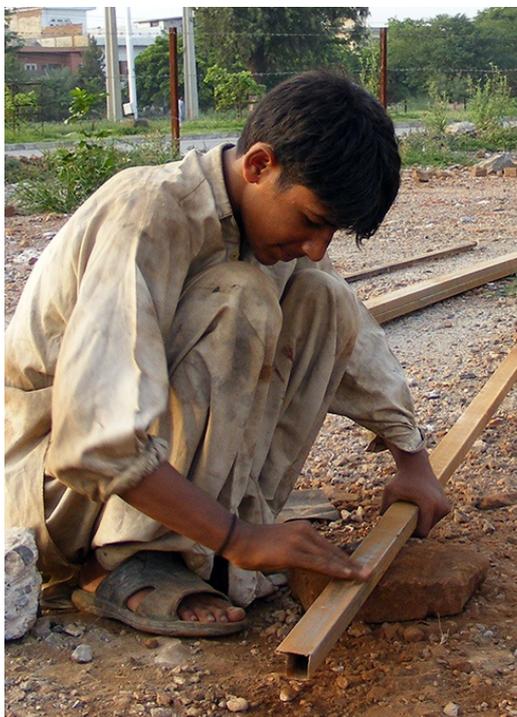


prevista dalla legge (16 anni) e l'assolvimento dell'obbligo di istruzione (per almeno 10 anni)<sup>[6]</sup>. Nel merito, il Decreto Ministeriale 9 agosto 1999, n. 323 del Ministero della Pubblica Istruzione ha precisato che nel computo dei 10 anni vanno considerati validi anche gli anni di ripetizione di una stessa classe<sup>[7]</sup>. Se dovesse mancare uno dei suddetti requisiti non si può, sicuramente, stipulare un contratto di lavoro, atteso che i due beni costituzionali - il lavoro e l'istruzione - sono ugualmente garantiti ed il legislatore ha inteso favorire quello collegato all'istruzione.

Si evidenzia che qualora il minore da avviare al lavoro è un cittadino extracomunitario, ulteriore requisito per la regolare assunzione sarà il possesso di un titolo di soggiorno che consente lo svolgimento di attività lavorativa.

L'articolo 48, comma 8, della legge 4 novembre 2010, n. 183 introduce un'eccezione all'età minima per accedere al lavoro. La norma prevede che i soggetti che hanno compiuto 15 anni e che non hanno ancora assolto all'obbligo di istruzione, possono entrare nel mondo del lavoro con un contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, finalizzato all'assolvimento dell'obbligo e al conseguimento di una qualifica professionale, ovvero l'apprendistato "per la qualifica e per il diploma professionale". Si aggiunge, al riguardo, che il D.Lgs. n. 167/2011 ha confermato quanto già previsto dal suddetto art. 48 della legge n. 183/2010<sup>[8]</sup>.

Le sole eccezioni al limite di età sono disciplinate dall'art.4 della legge n. 977/1967, come sostituito dall'art. 6, comma 1, del D.Lgs. n. 345/1999 e dal D.M. 27 aprile 2006, n. 218. Esse riguardano l'impiego di bambini in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo, pubblicitario, nel settore dello spettacolo e nei programmi televisivi. La prestazione può essere autorizzata solamente con provvedimento della Direzione Territoriale del Lavoro, previo assenso scritto dei titolari della potestà genitoriale, purché si tratti di attività che non pregiudicano la sicurezza, l'integrità psicofisica e lo sviluppo del minore, la frequenza scolastica o la partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale.



Particolare importanza, per l'applicazione della normativa, bisogna riconoscere alla direttiva 94/33/CE del 22 giugno 1994, la quale ha stabilito i principi base per rivisitare la disciplina dei rapporti di lavoro dei minorenni. In primo luogo è stato fissato il limite del quindicesimo anno d'età come requisito per accedere nel mondo del lavoro, secondariamente è stato stabilito che il giovane, prima di ogni cosa, deve intraprendere un percorso di istruzione e formazione professionale. In attuazione alla suddetta direttiva il governo ha provveduto a riorganizzare la materia del lavoro minorile con il D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 345 e successivamente modificato dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 262 al quale sono seguite altre disposizioni a livello locale.

Gli artt. 3 e 4, comma 1), della legge n. 977/1967, come modificata rispettivamente dagli artt. 5 e 6 del D.Lgs. n. 345/1999 prevedono limitazioni nell'organizzazione dell'orario di lavoro dei minori. L'orario convenzionale previsto è di 8 ore di lavoro al giorno con interruzione dopo le 4 ore e mezza, intervallato da un riposo di almeno 1 ora o di mezz'ora, secondo taluni CCNL, e di 40 settimanali, i minori non possono svolgere lavoro straordinario.

I minori hanno diritto ad un periodo di riposo settimanale di almeno due giorni, se possibili consecutivi comprendenti la domenica; tale riposo può essere ridotto, ma mai al disotto delle 36 ore consecutive, per comprovate ragioni di ordine tecnico-organizzativo. Per alcune attività il riposo settimanale può essere concesso il giorno non coincidenti con la

domenica, per i settori : turistico, alberghiero o di ristorazione, attività culturali, artistiche, sportive e pubblicitarie.

L'assunzione di un minorenne è subordinata all'effettuazione di una visita medica preventiva che ne accerti l'idoneità alla specifica attività lavorativa cui sarà adibito. L'idoneità alla mansione del minore sarà oggetto di periodico controllo, fino al compimento della maggiore età, con visite ad intervalli non superiori a un anno. Le modalità di esecuzione delle visite mediche si distinguono a seconda che il datore di lavoro sia soggetto o meno all'obbligo di sorveglianza sanitaria. Qualora vi sia l'obbligo di sorveglianza sanitaria, il lavoratore minorenne deve essere sottoposto a visita da parte del medico competente regolarmente nominato in azienda. Qualora, il datore di lavoro non sia sottoposto al suddetto obbligo, sia la visita preassuntiva che quelle periodiche dovranno essere effettuate, a cura e spese del datore di lavoro, presso l'Asl territorialmente competente ovvero presso un medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale.

### 3. Orario di lavoro

L'orario di lavoro dei minori di anni 15, liberi dagli obblighi scolastici, non può superare le 7 ore giornaliere e le 35 ore settimanali<sup>[9]</sup>. I minori di 15 anni che non hanno invece assolto il predetto obbligo, possono svolgere attività lavorativa

soltanto se la durata della prestazione risulta compatibile con la frequenza della scuola e con l'adempimento dei relativi doveri di studio. Durante il periodo estivo i minori di anni 15 che abbiano concluso con profitto l'anno scolastico possono essere considerati temporaneamente liberi dall'obbligo scolastico<sup>[10]</sup>.

L'orario di lavoro dei minori di età compresa tra i 15 e i 18 anni non può superare le 8 ore giornaliere e le 40 settimanali. I suddetti limiti devono essere rispettati anche qualora i minori siano adibiti a lavori discontinui. Gli adolescenti, inoltre, non possono essere adibiti al trasporto di pesi per più di 4 ore durante la giornata, compresi i ritorni a vuoto. La normativa prevede che i minorenni non possono essere adibiti a lavorazioni effettuate con il sistema dei turni "a scacchi" a meno che tale sistema sia consentito dai contratti collettivi di lavoro e rimane, in ogni caso, subordinata all'autorizzazione della Direzione Territoriale del Lavoro. Non è consentito ai lavoratori minorenni di svolgere prestazioni di lavoro straordinario.

L'articolo 20 della legge stabilisce altresì che l'orario di lavoro dei bambini e degli adolescenti non può durare, senza interruzione, più di 4 ore e mezza e, nel caso che l'orario di lavoro giornaliero superi il predetto limite, deve essere interrotto da un riposo intermedio della durata di almeno un'ora, riducibile a mezz'ora dai contratti collettivi o, in mancanza, dalla Direzione Territoriale del Lavoro, quando il lavoro non presenta caratteri di pericolosità o gravosità e sentite le competenti associazioni sindacali. La Direzione Territoriale del Lavoro può tuttavia proibire la permanenza dei minorenni nei locali di lavoro durante i riposi intermedi e prescrivere che il lavoro dei minori non duri, senza interruzione, oltre le 3 ore qualora ritenga che esso abbia caratteri di pericolosità o gravosità.

La normativa prevede il divieto di adibire i minori al lavoro notturno, intendendosi per notte un periodo di almeno 12 ore consecutive comprendente l'intervallo tra le ore 22 e le ore 6, o tra le ore 23 e le ore 7. In deroga al suddetto divieto la legge prevede che la prestazione lavorativa del minore impiegato nelle attività di carattere culturale, artistico, sportivo, pubblicitario e dello spettacolo può protrarsi non oltre le ore 24. In tale ipotesi il minore deve beneficiare, a prestazione terminata, di un periodo di riposo di almeno 14 ore consecutive. Inoltre, la norma prevede che gli adolescenti che hanno compiuto 16 anni possono essere, eccezionalmente e per il tempo strettamente necessario, adibiti al lavoro notturno quando si verifica un caso di forza maggiore che ostacola il funzionamento dell'azienda, purché tale lavoro sia momentaneo e non ammetta ritardi, non siano disponibili lavoratori adulti e siano concessi periodi equivalenti di riposo compensativo entro tre settimane. Il datore di lavoro in tale ipotesi deve informare tempestivamente la Direzione Territoriale del Lavoro indicando i nominativi dei lavoratori e le ore di lavoro, le condizioni formanti la forza maggiore.

## 4. Il regime sanzionatorio

L'impianto sanzionatorio fissato dall'articolo 26 della legge n. 977/1967 ha previsto nei confronti dei trasgressori sia sanzioni amministrative che penali. Il legislatore ha previsto sanzioni anche per chi esercita la potestà genitoriale sul minore. Le violazioni possono essere di due tipi:

- illeciti di natura amministrativa, puniti con sanzione amministrativa;
- illeciti di natura penale puniti con l'arresto ovvero con pena alternativa dell'arresto fino a 6 mesi o dell'ammenda.

In ordine agli *illeciti amministrativi* gli stessi possono essere estinti, ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 124/2004, pari al minimo edittale, mediante il pagamento dell'importo entro il termine di giorni 15 dalla notifica dell'atto, ovvero entro il termine di giorni 45 dalla notifica dell'atto qualora con lo stesso sia impartita la diffida alla regolarizzazione di violazioni ancora non sanate.

Inoltre, il relativo *illecito amministrativo* può essere estinto con il pagamento, entro 60 giorni dalla contestazione o dalla notifica della violazione, di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole, al doppio del minimo della sanzione edittale, oltre alle spese del procedimento.

Entro il termine di 30 giorni dalla contestazione o dalla notifica dell'illecito gli interessati possono presentare scritti difensivi o documenti e possono chiedere l'audizione diretta alla Direzione Territoriale del Lavoro quale autorità competente a ricevere il rapporto per le violazioni amministrative e ad emettere l'ordinanza-ingiunzione per il pagamento, ovvero a disporre l'archiviazione degli atti nel caso in cui dovesse procedere all'accoglimento delle osservazioni dell'interessato.

In caso di *illeciti penali*, le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda potranno essere estinte effettuando l'adempimento e versando una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilito per la contravvenzione commessa. L'organo di vigilanza che accerta la violazione ha l'obbligo di riferire al Pubblico Ministero la



notizia di reato inerente alla contravvenzione e di comunicare successivamente allo stesso l'adempimento della prescrizione ed il pagamento della somma, ovvero l'inadempimento.

Nella prima ipotesi il Pubblico Ministero richiede l'archiviazione, mentre nella seconda farà seguito un procedimento penale a carico del contravventore, nell'ambito del quale un eventuale adempimento in un tempo superiore a quello indicato nella prescrizione, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione sono valutati ai fini dell'applicazione dell'oblazione. Le contravvenzioni punite con il solo arresto sono invece connotate da una maggiore gravità e per esse non è consentita l'estinzione attraverso l'oblazione.

### Riepilogo delle violazioni di carattere penale previsti dalla legge n. 977/1967 applicabili nei confronti dei datori di lavoro

Violazione	Penalità
Art. 4, comma 1. Divieto di adibire al lavoro i minori al lavoro.	Art. 26, comma 1. Arresto fino a sei mesi
Art. 6, comma 1. Divieto di adibire gli adolescenti alle lavorazioni indicate nell'allegato I	Art. 26, comma 1. Arresto fino a sei mesi
Art. 8, comma 7. Divieto di far proseguire il lavoro al minore risultato non idoneo a seguito di visita medica.	Art. 26, comma 1. Arresto fino a sei mesi
Art. 3. Divieto di adibire i minori al lavoro in assenza della conclusione del prescritto periodo di istruzione o non aver compiuto i 15 anni di età.	Art. 26, comma 2. Arresto non superiore a sei mesi o ammenda fino a € 5.164,57.
Art. 6, comma 2. Divieto di svolgimento da parte degli adolescenti delle lavorazioni indicate nell'allegato I senza la sorveglianza di formatori competenti.	Art. 26, comma 2. Arresto non superiore a sei mesi o ammenda fino a € 5.164,57.
Art. 7, comma 2. Mancata comunicazione delle informazioni di cui all'art. 24 del D.Lgs. n. 626/1994 e successive modificazioni ai titolari della potestà genitoriale.	Art. 26, comma 2. Arresto non superiore a sei mesi o ammenda fino a € 5.164,57.
Art. 8, commi 1, 2, 4, 5. Mancata visita medica.	Art. 26, comma 2. Arresto non superiore a sei mesi o ammenda fino a € 5.164,57.
Art.15, comma 1. Lavoro notturno.	Art. 26, comma 2. Arresto non superiore a sei mesi o ammenda fino a € 5.164,57.
Art. 17, comma 1. Lavoro notturno dei minori impiegati nelle attività di cui all'art. 4, c. 2, oltre le ore 24 o mancata concessione del periodo di riposo.	Art. 26, comma 2. Arresto non superiore a sei mesi o ammenda fino a € 5.164,57.
Art. 18. Violazione all'orario di lavoro.	Art. 26, comma 2. Arresto non superiore a sei mesi o ammenda fino a € 5.164,57.
Art. 21. Adibizione dei minori a lavori gravosi e pericolosi per più di 3 ore senza interruzione.	Art. 26, comma 2. Arresto non superiore a sei mesi o ammenda fino a € 5.164,57.
Art. 22. Riposo settimanale.	Art. 26, comma 2. Arresto non superiore a sei mesi o ammenda fino a € 5.164,57.

**Riepilogo delle violazioni di carattere penale previsti dalla legge n. 977/1967 applicabili nei confronti di chi, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza sopra un minore, ne consente l'avvio al lavoro in violazione a quanto previsto dalla legge n. 977/1967**

Violazione	Penalità
Art. 3. Violazione al divieto dell'età minima e della formazione scolastica del minore per l'ammissione al lavoro.	Art. 26, commi 6 e 2. Arresto non superiore a tre mesi o ammenda fino a € 2.582,82.
Art. 4, comma 1. Violazione al divieto di adibire al lavoro i bambini minori di 15 anni.	Art. 26, commi 6 e 1. Arresto fino a tre mesi
Art. 6, comma 1. Violazione al divieto di adibire gli adolescenti alle lavorazioni, ai processi e ai lavori indicati nell'Allegato I	Art. 26, commi 6 e 1. Arresto fino a tre mesi

Quanto al procedimento di estinzione delle violazioni, si segnala che è applicabile il procedimento prescrittivo di cui al D.Lgs. n. 758/1994, come modificato dall'art. 15 del D.Lgs. n. 124/2004 in quanto con riferimento alla condotta, sebbene ormai esaurita, può essere impartita la c.d. prescrizione ora per allora che consente l'estensione del beneficio anche nelle ipotesi di reintegrazione fittizia dell'ordine giuridico violato.

Alle sanzioni amministrative previste dalla legge n. 977/1967, in assenza di specifica previsione, si ritiene sia applicabile l'istituto della diffida di cui all'articolo 13 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, secondo la quale il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma in misura del minimo edittale o un terzo del massimo, qualora la norma sanzionatoria non prevede un minimo. Per un quadro riassuntivo delle fattispecie sanzionatorie degli illeciti amministrativi in materia di orario di lavoro si rinvia al prospetto che segue.

#### Illeciti amministrativi

Fonte normativa	Norma sanzionatoria	Importo €	Diffidabile art. 13 D.Lgs. n. 124/2004
Art. 4, comma 2. Obbligo dell'autorizzazione della Direzione Territoriale del Lavoro.	Art. 26, comma 4.	Fino a 2.582	Sì
Art. 6, comma 3. Divieto di far svolgere agli adolescenti le attività di cui all'allegato I.	Art. 26, comma 5.	Fino a 2.582	Sì
Art. 8, comma 6. Obbligo di comunicazione riguardante il giudizio sull'idoneità del minore al lavoro.	Art. 26, comma 3.	Da 516 a 2.582	Sì
Art. 17, comma 2. Rispetto delle condizioni richieste per lo svolgimento da parte degli adolescenti di lavoro notturno nei casi di forza maggiore.	Art. 26, comma 3.	Da 516 a 2.582	Sì
Art. 19. Divieto di adibire gli adolescenti al trasporto di pesi oltre un certo limite ed a lavorazioni con il sistema dei turni a scacchi.	Art. 26, comma 3.	Da 516 a 2.582	Sì
Art. 20, commi 1 e 2. Riposi intermedi.	Art. 26, comma 3.	Da 516 a 2.582	Sì

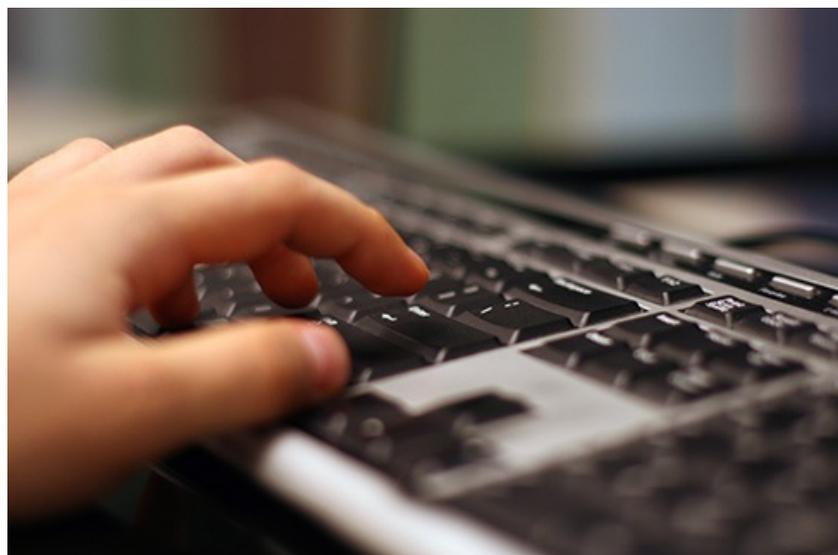
Il D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 39 ha previsto la seguente sanzione pecuniaria amministrativa da applicare a carico del datore di lavoro che non adempie all'obbligo di richiedere il certificato penale del casellario giudiziale dei lavoratori da impiegare al lavoro e che comportano contatti con minori.

### Illecito amministrativo

Fonte normativa	Norma sanzionatoria	Importo €
Art. 25 bis, co. 1, DPR 14/11/2002, n.313 Mancata richiesta del certificato penale del casellario giudiziale del lavoratore da impiegare al lavoro che comportino contatto con minori.	Art. 25bis, co.2, DPR 14/11/2002, n.313	da 10.000 a 15.000

Il trasgressore può estinguere, entro i termini stabiliti dalla notifica, l'illecito mediante il versamento dell'importo di 5.000 euro, un terzo del massimo, che risulta più favorevole rispetto al c.d. *doppio del minimo*.

## 5. Conclusioni



Il lavoro dei minori, insieme a quello delle donne, sin dalla nascita dello Stato Italiano è stato considerato meritorio di particolare tutela da parte della legislazione al fine di evitare condizioni di sfruttamento nell'ambito del lavoro subordinato.

La disciplina legislativa sui minori si è distinta, fin dalla sua origine, dalla necessità rispetto alla normativa sulla tutela del lavoro in genere, di considerare la capacità di lavoro in relazione all'età del giovane in fase di crescita, con le conseguenti modalità di impiego ad essa adeguate. Proprio per tali finalità, la legge 17 ottobre 1967, n. 977 tutela il lavoro subordinato svolto dai bambini e dagli adolescenti e stabilisce: l'età minima di ammissione al lavoro, la durata minima del

corso degli studi, la limitazione dell'orario di lavoro, il divieto di effettuare lavoro notturno e di eseguire prestazioni di lavoro straordinario, i lavori vietati, il divieto di esposizione al rumore, la valutazione di specifici rischi, il controllo sanitario, il riposo giornaliero e settimanale.

Il livello di tutela stabilito dal legislatore ha raggiunto condizioni rispettabili per una società moderna, come quella italiana. Comunque, l'auspicio degli scriventi, proprio in questo momento di recessione economica, è quello di non vedere negate quelle garanzie ormai conquistate a favore dei minori e di altri soggetti meritevoli di particolare tutela. ■

## Note

<sup>[1]</sup> L'articolo 2 del c.c. prevede: "La maggiore età è fissata al compimento del diciottesimo anno. Con la maggiore età si acquista la capacità di compiere tutti gli atti per i quali non sia stabilita un'età diversa.

**Sono salve le leggi speciali che stabiliscono un'età inferiore in materia di capacità a prestare il proprio lavoro. In tal caso il minore è abilitato all'esercizio dei diritti e delle azioni che dipendono dal contratto di lavoro.**

<sup>[2]</sup> In tal senso si è espresso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la circolare 5 gennaio 2000, n. 1.

<sup>[3]</sup> In tal senso si è espresso il Ministero della Giustizia con la circolare del 3/4/2014 e delle due note di chiarimento dell'Ufficio legislativo dello stesso Ministero, in merito alla portata applicativa delle disposizioni dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 39, in materia di lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile.

<sup>[4]</sup> Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la nota

11/4/2014, n. 37 ha fornito indicazioni operative al personale ispettivo in ordine all'applicazione del decreto legislativo 39/2014.

[5] L'articolo 37 della Costituzione prevede: La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore.

Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

**La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.** La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.

[6] Il MLPS nella circolare 5 gennaio 2000, n. 1 ha evidenziato con estrema chiarezza che **“per determinare il limite di età per l'instaurazione di un rapporto di lavoro con minori occorre verificare la sussistenza di due requisiti: il compimento del quindicesimo anno di età e l'avvenuto assolvimento dell'obbligo scolastico”**.

[7] L'articolo 1, comma 3, del D.M. 9 agosto 1999, n. 323 del Ministero dell'Istruzione stabilisce: **“Ha adempiuto all'obbligo scolastico l'alunno che abbia conseguito la promozione al secondo anno di scuola secondaria superiore; chi non l'abbia conseguita è prosciolto dall'obbligo se, al compimento del quindicesimo anno di età, dimostri di avere osservato per almeno nove anni le norme sull'obbligo scolastico”**.

[8] Il D.Lgs. 14 settembre 2011, n. 167 c.d. “testo unico sull'apprendistato” all'articolo 3, comma 1, prevede:

**“Possono essere assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, in tutti i settori di attività, anche per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, i soggetti che abbiano compiuto quindici anni ...”**.

[9] L'articolo 18 della legge n. 977/1967 prevede: **“Per i bambini, liberi da obblighi scolastici, l'orario di lavoro non può superare le 7 ore giornaliere e le 35 settimanali. Per gli adolescenti l'orario di lavoro non può superare le 8 ore giornaliere e le 40 settimanali”**.

[10] Il MLPS con la circolare n. 183/1972 ha stabilito che **“durante il periodo estivo i minori di anni 15 che abbiano concluso con profitto l'anno scolastico possono essere considerati temporaneamente liberi da obblighi scolastici”**.



---

[\*] Il dott. Luigi Oppedisano e la dott.ssa Pasqualina Nardi sono funzionari del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in servizio presso la DTL di Cosenza. Le considerazioni esposte in questo articolo sono frutto esclusivo del libero pensiero degli autori e, ai sensi della vigente normativa, non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

# Immigrazione: l'ingresso per lavoro "Fuori Quota" - Le agevolazioni per i lavoratori altamente qualificati

di Elvira Cilento [\*]

## 1. Introduzione

Entrare in Italia per lavoro al di fuori delle quote stabilite dai decreti sui flussi è possibile in alcuni casi particolari, espressamente previsti dagli artt. 27, 27 ter e 27 quater del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, noto come **T.U. sull'immigrazione**, nei quali risulterebbe estremamente difficile, se non impossibile, la previsione di un contingentamento, proprio a causa della natura della prestazione lavorativa.

La materia, in continua evoluzione, ha richiesto nel tempo un progressivo ampliamento del ventaglio di fattispecie, così come originariamente concepito, nonché una specifica disciplina di settore e soprattutto uno snellimento delle procedure che consentisse di ottimizzare l'impiego di questi lavoratori.

Esigenze che il legislatore italiano, nello sforzo di adeguare la normativa nazionale a quella europea, ha cercato di soddisfare con successivi interventi correttivi.

## 2. I casi particolari previsti dall'art. 27 T.U.

Secondo la vigente normativa, l'ingresso cosiddetto **"fuori quota"** per motivi di lavoro subordinato, è consentito innanzitutto ai lavoratori stranieri che si trovino nelle condizioni previste dall'art. 27 del T.U.

La procedura prende avvio con la richiesta del datore di lavoro trasmessa in via telematica allo Sportello Unico per l'Immigrazione che, acquisito il parere favorevole della Questura e verificata la sussistenza dei requisiti di legge, emette l'autorizzazione al lavoro, curandone contestualmente l'invio alla rappresentanza consolare competente al rilascio del visto.

Presentandosi allo Sportello entro otto giorni dall'entrata in Italia, il lavoratore straniero potrà qui sottoscrivere il contratto di soggiorno e richiedere alla Questura la concessione del permesso di soggiorno.

Tuttavia, non solo l'art. 40 del regolamento di attuazione del T.U., adottato con D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999, ha previsto disposizioni particolari per ciascuna tipologia di prestazione lavorativa, relativamente ai termini e alle modalità di rilascio del nulla osta, del visto d'ingresso e del permesso di soggiorno, ma successivi provvedimenti legislativi hanno introdotto deroghe ed eccezioni al procedimento ordinario, quasi sempre allo scopo di fissare un regime di favore per alcune delle numerose figure professionali descritte dalla norma (alle quali è stata aggiunta dall'art. 22 della legge 30 luglio 2002, n. 189 quella della lett. r-bis), relativa agli infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche e private).

Ciò è avvenuto in primo luogo, per le categorie dei dirigenti e del personale altamente specializzato, dei professori universitari destinati a svolgere in Italia un incarico accademico e dei dipendenti di organizzazioni o imprese operanti nel territorio nazionale, identificate rispettivamente dalle lettere a), c) e g) dell'art. 27 T.U., per le quali l'art.1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 ha introdotto una procedura agevolata, sostituendo il nulla osta con il semplice obbligo a carico del datore di lavoro, di comunicare la proposta di contratto di soggiorno allo Sportello Unico per l'Immigrazione competente per territorio.

Analoga comunicazione, sempre in sostituzione del nulla osta, è stata prevista pure dalla legge 6 aprile 2007, n. 46 di conversione del decreto legge 15 febbraio 2007 n. 10, per i distacchi temporanei di personale, disposti in esecuzione di contratti di appalto stipulati con soggetti fisici o giuridici residenti all'estero.

Così la determinazione delle procedure e delle modalità di rilascio dell'autorizzazione all'assunzione di lavoratori extracomunitari del settore dello spettacolo, per effetto della legge 29 giugno 2010, n.100 che ha convertito il D.L. n. 64/2010, è oggi riservata esclusivamente al Ministero del Lavoro e delle P.S., restando esclusa la partecipazione, prima



prevista, delle Autorità di Governo competenti in materia di turismo e di spettacolo.

Ed ancora, la legge 4 novembre 2010, n. 183 ha autorizzato i medici e gli altri operatori sanitari al seguito di delegazioni sportive, in occasione di manifestazioni agonistiche organizzate da federazioni, comitati, organismi o associazioni sportive, internazionali e nazionali riconosciuti, a svolgere l'attività di loro pertinenza "in deroga alle norme sul riconoscimento dei titoli esteri".

Si segnala infine che non è richiesto il nulla osta neanche per i giornalisti corrispondenti ufficialmente accreditati in Italia e dipendenti regolarmente retribuiti da organi di stampa quotidiani o periodici, o da emittenti radiofoniche o televisive straniere, e per i lavoratori occupati alle dipendenze di rappresentanze diplomatiche o consolari o di enti di diritto internazionale aventi sede in Italia.

In tali ipotesi pertanto, nessuna procedura trova applicazione presso lo Sportello Unico per l'Immigrazione.

### 3. Ricerca scientifica

Per periodi superiori a tre mesi, l'ingresso al di fuori delle quote, oltre che nelle fattispecie descritte dall'art. 27 del T.U., è consentito anche agli stranieri in possesso di un titolo di studio superiore che dia accesso a programmi di dottorato nel Paese dove è stato conseguito.

La disciplina di riferimento è contenuta nell'art. 27 ter, aggiunto al T.U. dal D.Lgs. 9 gennaio 2008 n. 17, che individua nell'istituto di ricerca il soggetto deputato a promuovere la procedura finalizzata prima, al rilascio del nulla osta da parte dello Sportello Unico per l'Immigrazione e successivamente, alla concessione del visto d'ingresso ad opera della Rappresentanza Consolare territorialmente competente.

A tale scopo l'istituto, che deve essere iscritto nell'apposito elenco istituito presso il Ministero dell'Università e della Ricerca, ha l'onere di curare alcuni adempimenti ed in particolare deve:

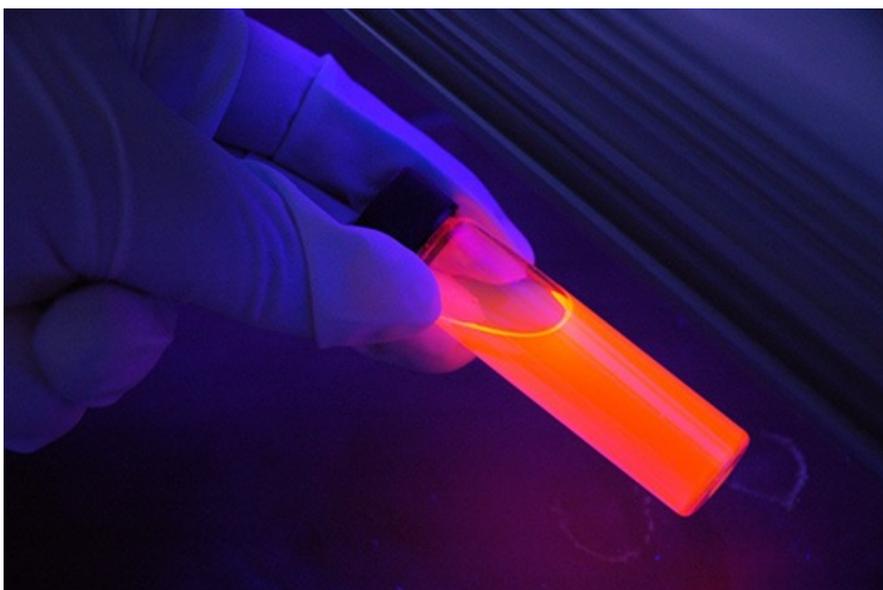
- selezionare il cittadino extracomunitario del quale intende chiedere l'autorizzazione ad entrare in Italia, verificandone il possesso del titolo di studio sopra indicato;
- stipulare con lo straniero una convenzione, con la quale si impegna a dare accoglienza al ricercatore; quest'ultimo contestualmente dovrà garantire la realizzazione del progetto concordato. Il documento sinallagmatico deve contenere pure la descrizione del rapporto giuridico e delle condizioni di lavoro, il regolamento economico e di spesa, l'accensione di una polizza assicurativa per malattia del ricercatore e dei suoi familiari al seguito, ovvero la loro iscrizione, a cura dell'istituto, al Servizio Sanitario Nazionale. Quanto all'attività progettuale del ricercatore, può essere inquadrata nella fattispecie del lavoro subordinato o assumere la forma del lavoro autonomo o della borsa di addestramento alla ricerca, generalmente corrisposta da un istituto di ricerca o da una Università, anche stranieri;
- presentare in via telematica la domanda di nulla osta per ricerca scientifica allo Sportello Unico per l'Immigrazione del luogo in cui deve svolgersi il programma di ricerca, depositando qui l'attestato di iscrizione nell'elenco tenuto dal MIUR e la copia autentica della convenzione di accoglienza stipulata con lo straniero.

Lo Sportello provvederà al rilascio del richiesto nulla osta dopo aver verificato la documentazione prodotta ed aver acquisito il parere della Questura sull'insussistenza di motivi ostativi all'entrata in Italia del ricercatore straniero, che entro sei mesi potrà richiedere il visto d'ingresso alla rappresentanza consolare competente.

Il permesso di soggiorno per ricerca scientifica su richiesta è rilasciato dal Questore per l'intera durata del programma di ricerca e può essere prorogato per un periodo corrispondente alla eventuale prosecuzione del progetto, a condizione che venga esibito un atto di rinnovo della convenzione di accoglienza.

### 4. Le novità per la ricerca

Con il decreto legge "Destinazione Italia" del 23 dicembre 2013 n. 145, convertito in legge n. 9/2014, sono state introdotte alcune significative modifiche al T.U. sull'immigrazione allo scopo di facilitare l'ingresso degli stranieri che intendono svolgere attività di ricerca scientifica nel nostro Paese.



Le agevolazioni per i ricercatori attengono innanzitutto alla previsione, introdotta dal comma 3 bis, inserito nel testo dell'art. 27 ter sopraindicato, relativa al reperimento delle risorse mensili accertate e dichiarate nella convenzione di accoglienza, che potranno ora provenire non solo dall'istituto contraente, ma anche dal sostegno finanziario dell'Unione Europea, di un'organizzazione internazionale, di un altro istituto di ricerca o di un soggetto estero ad esso assimilabile.

La norma facilita questi lavoratori altamente qualificati anche per il ricongiungimento con i loro familiari al seguito : per portarli in Italia non sarà più necessario dimostrare la disponibilità di un'abitazione conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità alloggiativa.

Inoltre, i ricercatori che facciano richiesta del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, non sono più tenuti a sostenere il test di lingua italiana.

## 5. La Carta blu UE



Seguendo il percorso tracciato dall'Unione Europea già in occasione del Consiglio di Lisbona del marzo 2000 che aveva definito gli obiettivi da perseguire in tema di crescita sostenibile mediante la creazione di nuovi e qualificati posti di lavoro, sempre nell'ottica dello sviluppo di una maggiore coesione sociale tra gli Stati, con il D.Lgs. 28 giugno 2012 n. 108 l'Italia ha recepito la Direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e di soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

In tal modo si è riconosciuto alla migrazione legale un ruolo di rafforzamento del sistema economico basato sulla conoscenza, tale da determinare un incremento della competitività delle imprese in grado di promuovere l'inserimento nel circuito produttivo, di lavoratori di alto profilo formativo.

Finalità della norma, in sintesi, come nel caso della ricerca scientifica, è quella di attrarre professionalità elevate, limitando

contemporaneamente la fuga dei cervelli.

Il decreto legislativo ha aggiunto al T.U. sull'immigrazione l'art. 27 quater che riserva a questa particolare categoria di migranti una più facile via di accesso della quale possono fruire in ogni periodo dell'anno, in base alle esigenze delle aziende, prescindendo dall'emanazione di un decreto flussi.

Per essere considerato "altamente qualificato" e poter fruire conseguentemente di tali agevolazioni e vantaggi, il lavoratore straniero deve aver completato un percorso di istruzione superiore della durata almeno triennale ed aver conseguito una qualifica professionale superiore, corrispondente ai livelli 1, 2 e 3 della classificazione ISTAT delle professioni CP 2011 e successive modificazioni, attestata dal paese di provenienza e riconosciuta in Italia.

Lo straniero deve inoltre dimostrare il possesso dei requisiti previsti dal D.Lgs. 6 novembre 2007 n. 206, che contiene la disciplina dell'esercizio delle professioni regolamentate.

La domanda di nulla osta anche in questi casi, è presentata in via telematica dal datore di lavoro allo Sportello Unico per l'Immigrazione istituito presso la Prefettura territorialmente competente, dove, una volta ottenuto il visto d'ingresso in Italia, lo straniero dovrà recarsi per sottoscrivere il contratto di soggiorno.

Condizione per l'applicazione della disciplina contenuta nell'art. 27 quater è che l'ingresso sia finalizzato allo svolgimento di lavoro retribuito per conto o sotto la direzione o il coordinamento di un'altra persona fisica o giuridica, restando così esclusa la possibilità di estendere la norma alla fattispecie del lavoro autonomo.

Consequentemente, sarà configurabile un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato, oppure una delle forme di collaborazione previste dalla legislazione nazionale.

A pena di rigetto, oltre al titolo di istruzione e alla qualifica professionale superiore dello straniero, la domanda dovrà contenere l'indicazione della proposta di contratto di lavoro o dell'offerta di lavoro vincolante della durata di almeno un anno, nonché dell'importo dello stipendio annuale lordo, che non deve essere inferiore al triplo del livello minimo previsto per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

Lo Sportello Unico, verificata la regolarità degli adempimenti di legge, rilascerà il nulla osta entro 90 giorni dalla presentazione della domanda.

La procedura è semplificata nel caso in cui il datore di lavoro abbia sottoscritto con il Ministero dell'Interno, sentito il Ministero del Lavoro e delle P.S., un apposito Protocollo d'Intesa.

In tale ipotesi infatti il nulla osta al lavoro è sostituito da una comunicazione del datore di lavoro della proposta di contratto di lavoro o dell'offerta di lavoro vincolante.

Al lavoratore straniero altamente qualificato, entrato legalmente in Italia e autorizzato allo svolgimento di attività lavorative, viene rilasciato dal Questore un permesso di soggiorno elettronico che presenta la dicitura "Carta blu UE", che ha validità per un biennio nel caso di contratto di lavoro a tempo indeterminato e negli altri casi una durata corrispondente a quella del rapporto di lavoro instaurato, aumentato di tre mesi.

Alla scadenza, salvo motivi ostativi, l'interessato potrà ottenere il rinnovo del permesso.

Per i primi due anni, il titolare di Carta blu UE può accedere al mercato del lavoro solo per esercitare attività lavorative conformi a quelle per le quali è stato rilasciato

to il permesso, ma dopo 18 mesi di residenza legale in Italia può spostarsi in un altro Stato dell'Unione che abbia recepito la Direttiva Europea già citata, o viceversa, se proveniente da questo, dopo un eguale periodo di soggiorno, può entrare nel territorio nazionale per svolgere una prestazione di analogo livello, senza necessità di visto.

In sintesi, con la Carta blu UE il lavoratore altamente qualificato ottiene un permesso di soggiorno "super" che gli consente di:

- entrare e soggiornare con la propria famiglia nello Stato di rilascio, uscire e attraversare gli altri Stati dell'Unione Europea;
- accedere al mercato del lavoro nel settore di specifico interesse;
- beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini nazionali, in particolare per quanto concerne le condizioni di lavoro, il trattamento pensionistico, la sicurezza sociale, l'istruzione e la formazione professionale.

## 6. Le novità per il rilascio della Carta blu UE

Il già citato decreto "Destinazione Italia", recependo la volontà politica di creare una più agevole corsia di accesso per questi lavoratori, ha apportato alcune modifiche al testo originario dell'art. 27 quater.

L'effetto innovativo della norma è stato quello di sganciare il titolo di istruzione superiore dalla qualifica professionale, nel senso che quest'ultima non deve più intendersi acquisita esclusivamente in conseguenza del primo.

Come chiarito infatti con circolare congiunta del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro e delle P.S. del 17 marzo 2014, lo straniero che intende fare ingresso nel territorio nazionale come lavoratore altamente qualificato, per ottenere il rilascio della Carta blu UE non dovrà più richiedere la certificazione di conformità del MIUR, essendo sufficiente la dichiarazione di valore relativa al titolo di studio estero posseduto, effettuata presso la competente Rappresentanza Diplomatica Italiana del Paese di residenza.

Resta fermo, ovviamente, il riferimento all'inquadramento professionale ed ai parametri relativi alla classificazione come sopra descritti. ■



[\*] La dottoressa Elvira Cilento è funzionario 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 impongono, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.

# Trattamento di fine rapporto garantito in tempi di crisi

di Gianna Elena De Filippis [\*]

## Il TFR tra i crediti di lavoro

Il contenzioso tra lavoratori e datori di lavoro per i crediti da lavoro insoddisfatti continua ad aumentare notevolmente in questi anni. Stante la drammatica condizione del settore produttivo italiano, si intende osservare, in questa sede, la faccia della “medaglia” dal lato del lavoratore-creditore con particolare attenzione al trattamento di fine rapporto.

Il nostro ordinamento giuridico opera secondo il postulato chiovendiano in attuazione del quale il creditore deve poter conseguire “tutto quello e proprio quello che egli ha diritto di conseguire”<sup>[1]</sup>, essendo creditore, più precisamente, della prestazione nella quale si concreta l’attuazione di un suo diritto<sup>[2]</sup>. Ciò a volere stabilire che ogni credito andrebbe soddisfatto, prioritariamente, in maniera “perfetta” e specifica e, solo in via secondaria, in maniera generica, vigendo il brocardo giuridico *Nemo ad factum praecise cogi potest*.

I crediti di lavoro possono essere di diversa natura e originano dallo “schema” civilistico del contratto a prestazioni corrispettive al quale si “aggancia” un ulteriore rapporto fondamentale con gli enti assistenziali-previdenziali. In forza della prestazione lavorativa effettuata, il lavoratore, dunque, vanta, per citarne solo alcuni, crediti per la propria retribuzione ordinaria, per le ore di lavoro straordinario, per la maggiorazione spettante da lavoro a turni e notturno, per le varie numerose indennità stabilite dai CCNL e dalla legge (es. indennità di cassa; per lavorazioni nocive, disagiate, pericolose; indennità per vacanza contrattuale, di trasferimento, di trasferta, altre), per le mensilità aggiuntive, per TFR, per tutto quanto previsto *ex lege* e da contrattazione collettiva, e crediti di natura assistenziale-previdenziale verso l’INPS e l’INAIL al verificarsi di determinati eventi.

Fermo il principio generale di cui all’art. 2740 c.c. secondo cui il debitore risponde dell’adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri e il principio della *par condicio creditorum*, ex art. 2741 c.c., per i **crediti di lavoro** l’ordinamento fissa privilegi<sup>[3]</sup> di particolare importanza. In merito ai privilegi generali sui mobili, l’art. 2751 bis c.c., ad esempio, pone al primo posto, tra i crediti privilegiati, le retribuzioni dovute, sotto qualsiasi forma, ai prestatori di lavoro subordinato e tutte le indennità dovute per effetto della cessazione del rapporto di lavoro, nonché il credito del lavoratore per i danni conseguenti alla mancata corresponsione, da parte del datore di lavoro, dei contributi previdenziali ed assicurativi obbligatori ed il credito per il risarcimento del danno subito per effetto di un licenziamento inefficace, nullo o annullabile. Qualora i beni mobili non siano sufficienti per soddisfare i crediti del lavoratore, questi crediti sono collocati sussidiariamente sul prezzo ricavato dalla vendita degli immobili, con preferenza rispetto ai soli crediti chirografari, ex art. 2776 c.c..

In merito all’ordine dei privilegi, infine, l’art. 2777 c.c. stabilisce che, immediatamente dopo le spese di giustizia, sono collocati i crediti aventi privilegio generale mobiliare tra cui si ritrovano, in prima posizione, le retribuzioni, le indennità dovute alla cessazione del rapporto di lavoro, le altre voci già su indicate.

Considerevole, dunque, l’attenzione del legislatore per i crediti di lavoro e per la tutela dei lavoratori a fronte dell’inadempimento retributivo datoriale. Si tratta di diritti soggetti a prescrizione. Come noto, il termine di prescrizione è decennale per tutti i diritti per i quali la legge non disponga diversamente ed è, invece, quinquennale per tutti i casi di cui all’art. 2948 c.c., tra cui rientrano le indennità spettanti per la cessazione del rapporto di lavoro, la retribuzione ordinaria e gli altri crediti di lavoro per i quali l’adempimento datoriale avviene periodicamente ad anno o in termini più brevi (art. 2948, n.4, c.c.).

Il TFR, Trattamento di fine rapporto, è un emolumento spettante *ex lege* ad ogni lavoratore alla cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell’art. 2120 c.c. . Esso si calcola sommando per ciascun anno di servizio una quota pari e comunque non superiore all’importo della retribuzione dovuta per l’anno stesso divisa per 13,5. La quota è proporzionalmente ridotta per le frazioni di anno, computandosi come mese intero le frazioni di mese uguali o superiori a 15 giorni. A fronte dell’obbligo datoriale di soddisfare questo diritto del lavoratore alla cessazione del rapporto di lavoro, ogni impresa è tenuta ad effettuare l’accantonamento del TFR, che è, sostanzialmente, una forma di retribuzione differita e che, al verificarsi dell’evento futuro ed incerto della cessazione del rapporto, va corrisposta al lavoratore. Questo



accantonamento viene registrato nello stato patrimoniale del bilancio d'impresa, nel passivo ex art. 2424 c.c..

Per completezza argomentativa si rammenta che, a garanzia del credito di lavoro per TFR e, di fatto, per rimpinguare le casse dell'INPS, dal 1°/1/2007, per le imprese con almeno 50 dipendenti, l'accantonamento del TFR non può più avvenire in azienda bensì, obbligatoriamente, presso il Fondo Tesoreria presso l'INPS.

Tutto ciò premesso, in merito alle garanzie per il TFR dei lavoratori, momento di svolta si è avuto con la **direttiva n. 987/80 del Consiglio della CEE, del 20 ottobre 1980** e, successivamente, con la **direttiva 2008/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008**, relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro.

La direttiva ha inteso proteggere i lavoratori dipendenti che hanno spettanze pendenti rispetto a un datore di lavoro che risulta in stato di insolvenza. Lo **stato di insolvenza** fa seguito ad un'istanza di procedimento giudiziario che comporta lo spossessamento parziale o totale del datore di lavoro e la designazione di un curatore, nel caso in cui l'autorità giudiziaria competente ha deciso l'apertura del procedimento oppure ha constatato la chiusura definitiva dell'impresa o dello stabilimento del datore di lavoro e l'insufficienza dell'attivo disponibile.

Gli Stati membri dell'Unione europea (UE) potevano, in via eccezionale, escludere dall'ambito di applicazione della direttiva i diritti di alcune categorie di lavoratori subordinati in presenza di altre forme di garanzia e di tutela equivalente. Essi, inoltre, potevano escludere dalla protezione della direttiva i lavoratori domestici occupati presso una persona fisica e i pescatori retribuiti a percentuale. Al di fuori delle eccezioni di cui sopra, tutti i lavoratori possono, oggi, avvalersi della garanzia che si spiegherà di seguito, a prescindere dalla durata del contratto di lavoro. Pertanto, essa si applica anche ai lavoratori a tempo parziale, ai lavoratori con contratto a tempo determinato e ai lavoratori aventi un rapporto di lavoro interinale.

## Il Fondo di garanzia presso l'INPS

Nel 1982, in attuazione dei vincoli comunitari, dunque, la legge n. 297/1982 istituisce, *ex novo*, in Italia, il Fondo di Garanzia per il TFR presso l'INPS. Successivamente, il d.lgs. n. 80/1992 estende la garanzia alle ultime tre retribuzioni spettanti al lavoratore. Ulteriori integrazioni vengono disposte con il d.lgs. n. 186/2005 a recepimento della direttiva europea sulle situazioni transnazionali.

Oggi il Fondo di Garanzia è un fondo gestito dall'Inps; esso eroga il trattamento di fine rapporto (TFR) e le ultime tre mensilità spettanti al lavoratore in sostituzione del datore di lavoro insolvente.

Opera a favore di tutti i lavoratori dipendenti da aziende private che abbiano cessato un rapporto di lavoro subordinato (inclusi apprendisti e dirigenti di aziende industriali) o "aventi diritto" (ex art. 2122 c.c., coniuge, figli e, se a carico del lavoratore, anche parenti entro il terzo grado ed affini entro il secondo) e, dal 1°/7/1997, anche ai soci delle cooperative di lavoro.

Eventuali domande presentate da società finanziarie o altri cessionari del credito di TFR sono automaticamente respinte dall'INPS. Il Fondo è finanziato dal datore di lavoro con contributi di diversa entità. Il contributo è dello 0,20%, in caso di aziende iscritte all'INPS; è dello 0,30%, in caso di aziende iscritte all'INPGI e dello 0,40%, in caso di dirigenti di aziende industriali (ex INPDAl). A seguito della riforma della previdenza complementare, inoltre, è previsto l'esonero dal versamento di questo contributo nella misura del TFR da versare al Fondo di Tesoreria presso l'INPS ovvero nella misura del TFR maturando presso fondi di previdenza complementare (art. 10, d.lgs. n. 252/2005)<sup>[4]</sup>.

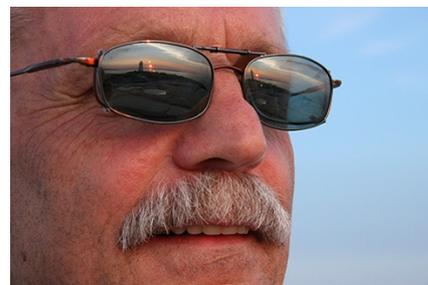
Per l'intervento del Fondo di Garanzia è necessario presentare apposita domanda all'INPS territorialmente competente attraverso un modulo prestampato e disponibile on line sul sito [www.inps.it](http://www.inps.it).

In merito alla **richiesta di intervento del Fondo di Garanzia**, si distingue tra l'ipotesi di insolvenza accertata in sede concorsuale<sup>[5]</sup> e l'ipotesi relativa al procedimento esecutivo avviato nei confronti del datore di lavoro inadempiente.

Nel primo caso, il lavoratore presenta all'ente domanda di TFR decorsi 15 giorni dal deposito dello stato passivo reso esecutivo (fallimento, liquidazione coatta amministrativa ed amministrazione straordinaria) o dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza (decreto) di omologazione o dalla cessazione del rapporto di lavoro se questo è proseguito dopo l'apertura della procedura concorsuale (esercizio provvisorio). Nel caso di opposizioni, occorre attendere la sentenza che le decide.

Per quanto concerne il requisito dell'insolvenza di datori di lavoro soggetti alla legge fallimentare<sup>[6]</sup>, questo requisito va dimostrato unicamente mediante l'apertura di una procedura concorsuale.

Nel caso in cui il datore di lavoro, ai sensi dell'art. 10 della legge fallimentare, non risulti soggetto a fallimento per aver cessato l'attività di impresa da oltre un anno, va considerato non soggetto a fallimento (sent. C. Cass. n. 1178/2009; INPS, circ. n. 32/2010). L'espressione "non soggetto alle disposizioni del R.D. n. 267/1942" va interpretata nel senso che l'azione verso il Fondo di Garanzia è ammessa ogni volta che il datore di lavoro non sia assoggettato a fallimento per mancanza dei requisiti soggettivi di cui all'art. 1, legge fallimentare, e anche per sue condizioni e ragioni oggettive (sent.



C. Cass, n. 4585/2011).

**Il lavoratore, dunque, per ottenere l'immediato pagamento di quanto dovuto da parte del Fondo deve provare la cessazione del rapporto di lavoro, l'accertamento del credito di TFR, l'inadempimento posto in essere dal debitore e lo stato di insolvenza in cui verte quest'ultimo.**

**In caso di datore di lavoro non soggetto alla legge fallimentare, il dipendente deve anche dimostrare che il datore di lavoro non è soggetto alle procedure esecutive concorsuali e che mancano o sono insufficienti le garanzie patrimoniali del debitore (Cass. 22647/2009; INPS, circ. n. 32/2010).** "Al fine di ottenere dall'INPS il pagamento del trattamento di fine rapporto in sostituzione del datore di lavoro fallito, il lavoratore è tenuto a corredare la relativa istanza con la documentazione necessaria richiesta dall'ente previdenziale cui non incombe l'obbligo di provvedere d'ufficio all'acquisizione dei dati necessari per la liquidazione del dovuto", così C. Cass. sent. n. 7355/1999.

Le erogazioni vengono eseguite dall'ente entro 60 giorni dalla richiesta, decorrenti dal giorno in cui il lavoratore interessato assolve al proprio onere di consegnare all'ufficio competente la domanda completa e corredata da tutta la documentazione.

A fronte di eventuale rigetto della domanda, è ammesso ricorso amministrativo al Comitato provinciale INPS entro 90 giorni dalla ricezione del provvedimento. Il Comitato ha 90 giorni per decidere. Decorso inutilmente questo termine, il lavoratore può presentare ricorso al giudice entro un anno decorrente dal giorno di scadenza per la decisione del ricorso.

Se l'impresa è stabilita in uno stato membro dell'UE diverso da quello di residenza del dipendente, l'organo di garanzia competente è quello dello stato in cui si apre la procedura concorsuale o viene dichiarata la chiusura dell'impresa o stabilimento del datore di lavoro.

I termini di prescrizione per richiedere il TFR è di 5 anni ma il decorso del termine è sospeso dall'ammissione del credito allo stato passivo del fallimento. Il lavoratore non può ottenere il TFR prima della verifica della esistenza e della misura del credito in sede concorsuale. Dunque, ex art. 2935 c.c., la prescrizione non può decorrere in data antecedente all'ammissione al passivo.

Nell'altra ipotesi, riguardante l'inadempienza del datore di lavoro accertata al di fuori di una procedura concorsuale, il lavoratore può presentare domanda al Fondo di Garanzia solo dopo l'esperimento dell'**esecuzione forzata** con esito negativo. In tal caso, il termine per presentare domanda decorre dal momento in cui l'esecuzione coattiva nei confronti del datore di lavoro inadempiente non si è conclusa positivamente per il lavoratore.

A seguito del pagamento, il Fondo di garanzia è surrogato di diritto nella medesima posizione e nel medesimo grado, al lavoratore e ai suoi aventi causa. L'INPS partecipa, pertanto, al riparto dell'attivo per ottenere, ove vi sia capienza, il rimborso di quanto anticipato ai lavoratori. Giova ricordare, concludendo, che il legislatore, modificando, nel 2007, l'articolo 115, comma 2, legge fallimentare, ha stabilito che "se prima della ripartizione i crediti ammessi sono stati ceduti, il curatore attribuisce le quote di riparto ai cessionari, qualora la cessione sia stata tempestivamente comunicata, unitamente alla documentazione che attesti, con atto recante le sottoscrizioni autenticate di cedente e cessionario, l'intervenuta cessione. In questo caso, il curatore provvede alla rettifica formale dello stato passivo. Le stesse disposizioni si applicano in caso di surrogazione del creditore". Dunque, non serve più l'insinuazione tardiva del Fondo, bensì è sufficiente una richiesta di surroga direttamente al curatore per le variazioni dello stato passivo. I crediti del Fondo godono dello stesso privilegio spettante ai lavoratori e, dunque, il Fondo assume la stessa posizione giuridica del creditore originario<sup>[7]</sup>. ■

---

## Note

[1] G. Chiovenda, Istituzioni di dir. Proc. Civ., I, Napoli, 1935

[2] C. Mandrioli, Diritto processuale civile, IV, G. Giappichelli Editore.

[3] Il privilegio è una causa di prelazione ovvero un titolo di preferenza che attribuisce al creditore, titolare di esso, la possibilità di recuperare il credito "con preferenza" rispetto agli altri creditori non privilegiati.

[4] La garanzia del Fondo e la relativa contribuzione sono esclusi per l'importo del TFR devoluto ai fondi di previdenza complementare o al fondo tesoreria gestito dall'INPS.

[5] **R.D. n. 267/1942, Art.5. Stato d'insolvenza.** *L'imprenditore che si trova in stato d'insolvenza è dichiarato fallito. Lo stato d'insolvenza si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni.*

[6] R.D. n. 267/1942 e successive modifiche ed integrazioni.

[7] Per approfondimenti, *La tutela del lavoratore nei confronti dell'insolvenza del datore di lavoro*, di Gaetano Zilio Grandi, Mauro Sferazza, in Diritto delle Relazioni Industriali, n. 1/XXIV - 2014.

---

[\*] Vincitrice 2012 del Premio Massimo D'Antona. Consulente del lavoro. Articolista e responsabile blog Lavoro-Nuove Formule, Nuove Esigenze, Nuove Priorità, su [www.professionegiustizia.it](http://www.professionegiustizia.it).

# La responsabilità solidale del committente nell'ipotesi di devoluzione del TFR al Fondo di Tesoreria Inps

di Serena Papadia [\*]



## I recenti sviluppi giurisprudenziali

La riforma del sistema previdenziale, intervenuta in virtù delle previsioni normative contenute nel D.Lgs. 5/12/2005, n. 252 e, successivamente, nella Legge 27/12/2006, n. 296<sup>[1]</sup>, ha obbligato, a decorrere dal 1° gennaio 2007, i lavoratori subordinati del settore privato a dover scegliere tra la devoluzione delle quote di T.F.R. via via maturate nel corso della propria carriera lavorativa a forme di previdenza complementare, che proprio per il loro carattere aleatorio dovrebbero garantire, una volta raggiunto il traguardo pensionistico, nella più favorevole delle ipotesi, una maggiore agiatezza al dipendente, oppure al più tradizionale accantonamento mensile in azienda di cui all'art.2120 c.c..

Tuttavia, nelle aziende alle cui dipendenze operino almeno 50 addetti, la scelta è tra le forme di previdenza complementare, a cui comunque convergono le quote di T.F.R. in caso di inerzia del lavoratore, per il c.d. principio del "silenzio assenso"<sup>[2]</sup>, ed il versamento mensile da parte del datore di lavoro delle anzidette somme presso il Fondo Tesoreria Inps.

Ed è proprio con riferimento a quest'ultima ipotesi che si determinano degli importanti riflessi relativamente alla responsabilità solidale a cui il committente è tenuto ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. 10/09/2003, n. 276, il cui disposto normativo recita chiaramente: *"il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di*

*due anni<sup>[3]</sup> dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile".*

Invero, se il sopracitato dettato normativo può considerarsi ancora corretto ed attuale nel caso in cui il datore di lavoro/appaltatore privato abbia in forza meno di 50 dipendenti e, quindi, accantoni mensilmente le quote del T.F.R. presso l'azienda, la situazione muta considerevolmente nell'ipotesi in cui venga superata la soglia dei 50 addetti e quest'ultimi non decidano espressamente, o per tacita inerzia, di investire il proprio trattamento di fine rapporto nelle forme di previdenza complementare previste.

Difatti, in quest'ultima ipotesi in capo al datore di lavoro, in luogo di un obbligo di pagamento del T.F.R. direttamente ai propri dipendenti, si configurerà un obbligo di versamento dei corrispondenti "contributi" - così vengono denominati - al Fondo Tesoreria Inps, che conseguentemente diventerà l'unico soggetto giuridico legittimato a liquidare il T.F.R. al lavoratore interessato in caso di cessazione del rapporto di lavoro, sia pure nei limiti di quanto sia stato effettivamente versato presso il Fondo stesso<sup>[4]</sup>.

Tuttavia, poiché dall'esterno la mutata condizione giuridica del datore di lavoro/appaltatore - da soggetto giuridico obbligato al pagamento a mero titolare di una delegazione di pagamento ex lege - è di difficile percezione a causa dell'operare del cosiddetto "meccanismo anticipatorio", già collaudato nelle fattispecie dell'indennità di cassa integrazione e per quella di malattia, in virtù del quale sarà sempre il datore di lavoro a erogare le quote di T.F.R. maturate al lavoratore interessato, fermo restando il diritto di portarle successivamente in detrazione su quanto dovuto al Fondo Tesoreria Inps a titolo di contributo mensile obbligatorio, ovvero, in caso di in capienza, in toto a titolo contributivo all'Inps, questa situazione potrebbe ingenerare confusione anche sulla novellata posizione del committente.

Infatti, solo attribuendo prevalenza alle posizioni giuridiche piuttosto che a quelle meramente materiali, apparirà evidente che, qualora il datore di lavoro/appaltatore abbia regolarmente versato i contributi dovuti al Fondo Tesoreria Inps, non sarà più debitore verso i lavoratori di tali somme ex art. 2120 c.c., ma su di lui graverà un mero obbligo di

anticipazione, e, per converso, anche la responsabilità solidale del committente, già circoscritta dai più recenti indirizzi giurisprudenziali<sup>[5]</sup> in condizioni normali alle sole quote di T.F.R.<sup>[6]</sup> maturate dai lavoratori nelle more di svolgimento del relativo contratto di appalto, si estinguerà completamente.

Difatti, una diversa conclusione, oltre a contrastare con la *ratio* perseguita dal legislatore, introducendo la disciplina di cui all'art. 29 del D.lgs. n. 276/2003, volta a sollecitare il committente ad una più oculata scelta delle imprese appaltatrici dei cui inadempimenti avrebbe altrimenti dovuto direttamente rispondere, al tempo stesso sarebbe sprovvista di qualsivoglia fondamento giuridico, discendendo l'obbligo di anticipazione per conto dell'Inps da un rapporto previdenziale a cui il committente è del tutto estraneo.

Il meccanismo anticipatorio e la relativa compensazione sui contributi, fin qui descritti, operano solo nel caso in cui l'impresa sia ancora attiva, difatti, in caso di cessazione o insolvenza della stessa, il lavoratore avrà diritto di ricevere direttamente dal datore di lavoro le somme maturate dal Fondo.

Invero, ai sensi dell'art. 1, comma 756, della Legge n. 296/2006, "per il principio di automaticità", in caso di insolvenza del datore di lavoro con riferimento agli importi maturati dopo il 1° gennaio 2007, il Fondo Tesoreria Inps<sup>[7]</sup> sarà comunque obbligato a corrispondere direttamente al lavoratore il T.F.R. maturato, fatto salvo il diritto dell'ente previdenziale di rivalersi verso il committente entro il termine di decadenza di due anni per il recupero delle quote non versate.



Una importante evoluzione giurisprudenziale si è di recente determinata proprio con riferimento alle ipotesi in cui l'impresa del datore di lavoro/appaltatore sia inadempiente all'obbligo di pagamento diretto, pur avendo regolarmente versato le quote di T.F.R. al Fondo Tesoreria Inps.

Difatti, se risulta ormai pacifico che la responsabilità solidale del committente di cui all'art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003 si estingue nel caso in cui l'appaltatore sia dichiarato fallito, subentrando ex lege il Fondo di Garanzia Inps istituito dall'art. 2 della L. n. 297/1982, molto più controverso è stato per un lungo lasso di tempo il riconoscimento in capo al committente, che provveda al pagamento diretto ai lavoratori richiedenti delle quote di T.F.R. maturate durante l'esecuzione dell'appalto, di un diritto di surrogazione ex art. 1203 c.c. nei confronti

del Fondo Tesoreria Inps rispetto ai "contributi" che erano stati regolarmente accantonati dal datore di lavoro.

Una tale eventualità è stata, infatti, lungamente osteggiata dall'Inps sulla base del principio in ossequio al quale, fatta salva appunto l'ipotesi del fallimento, in tutti gli altri casi in cui il committente provveda al pagamento diretto di spettanze retributive o quote di T.F.R. maturate durante l'arco temporale di esecuzione dell'appalto a richiesta dei lavoratori ivi impiegati, non fa altro che ottemperare ad una obbligazione che discende direttamente dal sopracitato art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003, nonché, da ultimo, dall'art. 1676 c.c. - come noto norma di chiusura dell'intero sistema della responsabilità solidale.

Per di più, secondo l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, laddove si ammettesse il configurarsi in capo al committente di un diritto di surrogazione, verrebbe altresì vanificata la *ratio* perseguita dal legislatore proprio attraverso l'introduzione di tale regime di responsabilità solidale, overosia di procedere ad un rigoroso percorso di selezione delle ditte appaltatrici che conduca alla sola scelta di quelle in grado di garantire una corretta e solida gestione dei rapporti di lavoro con il personale in forza, ferma restando la necessità di vigilare costantemente sul loro operato.

Quindi, secondo le conclusioni sostenute dall'Inps, l'obbligazione gravante sul Fondo di Garanzia con riferimento alle ultime tre mensilità di retribuzione ed al T.F.R., oltre ad avere natura previdenziale anziché retributiva - in quanto discende da un diritto di credito di identico contenuto ma avente origine diversa rispetto a quello gravante sul datore di lavoro insolvente - interverrebbe solo in via sussidiaria, qualora non sia possibile escutere alcun altro soggetto, ivi compresi gli obbligati in solido.

Tuttavia, l'orientamento dottrinale sopra esposto, è stato disatteso da alcune pronunce giurisprudenziali intervenute negli ultimi anni: già, la sentenza n. 25257/2010, la Corte di Cassazione, precisando che con l'espressione "aventi diritto" devono intendersi tutti coloro i quali, **a qualsiasi titolo**, siano succeduti ad altri nella titolarità di un diritto, aveva aperto uno spiraglio ad una diversa soluzione in via interpretativa della vicenda, ma a diradare qualsivoglia dubbio al riguardo è a breve distanza di tempo intervenuta esplicitamente la Suprema Corte, Sez. Lav. Con la sentenza n. 25257/2010, ove si afferma che nella categoria degli "aventi diritto" debbano essere inclusi anche gli obbligati in solido ai sensi dell'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003.

Pertanto, il pagamento diretto effettuato dal committente in favore dei lavoratori, che ne facciano richiesta, delle quote di T.F.R. regolarmente versate al Fondo Tesoreria Inps dall'appaltatore insolvente determina "la surrogazione di diritto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1203 c.c... e, quindi, il subentro del solvens nella posizione creditizia degli accipientes", con la conseguente possibilità per il committente - incluso, così facendo, nel novero degli "aventi diritto" - di richiedere la restituzione delle predette somme all'Inps, in qualità di gestore del Fondo anzidetto.

Da ultimo, si può affermare che questa evoluzione interpretativa, che è stata ormai recepita a livello nazionale<sup>[8]</sup>, pur incontrando

ancora l'ostilità di quella parte della dottrina secondo cui il committente pagando le quote di T.F.R. si limiterebbe ad estinguere un'obbligazione diretta che ha, in solido con l'appaltatore, nei confronti del lavoratore, residuando in suo favore un mero diritto di regresso nei riguardi del datore di lavoro insolvente<sup>10</sup>, invero non fa altro che scongiurare un indebito arricchimento dell'Inps rispetto a somme di denaro che erano state accantonate proprio allo scopo di essere elargite ai lavoratori, quando fosse cessato il rapporto di lavoro, senza quindi affievolire la tutela rafforzata riconosciuta agli stessi nell'ipotesi in cui vengano impiegati per l'esecuzione di un contratto di appalto.

Quindi, lungi dal voler garantire un regime di maggior favore al committente, lo scopo, così facendo, perseguito, al pari di quanto avviene in virtù del riconoscimento legislativo del principio del "beneficium excussionis" assicurato a quest'ultimo, è quello di garantire un maggior equilibrio tra le posizioni giuridiche dei soggetti protagonisti, nelle diverse vesti di appaltatore, committente e lavoratore, in un contratto di appalto. ■



---

## Note

<sup>[1]</sup> I capisaldi del sistema di previdenza complementare sono stati fissati dalla Legge n. 243/2004.

<sup>[2]</sup> Le quote di T.F.R. maturato dovranno essere trasferite alla forma pensionistica collettiva prevista dal C.C.N.L. di categoria e, qualora, ve ne sia più di una, a quella a cui abbiano aderito il maggior numero di lavoratori; solo nel caso in cui difetti in via assoluta nelle previsioni della contrattazione collettiva una forma pensionistica collettiva allora si utilizzeranno i c.d. Fondinps - ovvero Fondi complementari Inps.

<sup>[3]</sup> Il termine di decadenza, che è stato esteso da uno a due anni, secondo la nota n.7140 del 13/04/2012 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel caso in cui si operi in regime di subappalto, deve intendersi decorrente dalla cessazione del singolo subappalto - unico momento peraltro conosciuto dai lavoratori operanti in tale regime - e non del contratto di appalto principale da cui prendeva origine.

<sup>[4]</sup> Così recita l'art. 1, comma 756 dell'art. 1 della Legge n. 296/2006, in ossequio al quale l'obbligo giuridico di corrispondere il TFR resta in capo al datore di lavoro per quanto eccede la quota dei versamenti effettuati al Fondo.

<sup>[5]</sup> Si veda, tra le altre, la sentenza n. 8819 del Tribunale di Roma del Maggio 2012 che recita espressamente: "I trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti, oggetto della garanzia, devono essere quelli connessi allo specifico appalto commissionato dal committente e non possono derivare da distinti titoli. Pertanto, in relazione al trattamento di fine rapporto, la solidarietà del committente non può che essere limitata alla quota del TFR maturata in conseguenza dell'esecuzione dell'appalto e non può includere anche eventuali quote maturate in virtù di prestazioni rese al di fuori dell'appalto."

<sup>[6]</sup> Da ultimo anche il legislatore aveva recepito tale conclusione nel cosiddetto "decreto semplificazioni" - art. 21 del D.L. n. 5/2012 - convertito nella Legge n. 35/2012.

<sup>[7]</sup> Presso l'Inps sono stati costituiti tre Fondi: il Fondo di Garanzia per il pagamento del TFR in caso di insolvenza del datore di lavoro ai sensi del Legge n. 297/1982; Il Fondo di Garanzia per la previdenza complementare di cui al D.Lgs. n. 80/1992; e, per l'appunto, il Fondo Tesoreria Inps istituito dall'art.1, commi 755 e ss. della L. n. 296/2006.

<sup>[8]</sup> Si veda, da ultimo, la Corte di Appello di Genova sentenza n. 148 del 9 aprile 2013.

<sup>[9]</sup> In ossequio all'indirizzo dottrinale citato ben diverso è il caso della cessazione del credito a titolo oneroso in cui il lavoratore (cedente) cede il proprio diritto ancora da soddisfare all'avente diritto/cessionario che subentra negli stessi diritti del cedente.

---

<sup>[\*]</sup> La dott.ssa Serena Papadia è funzionaria ispettiva 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 esclusive del pensiero dell'autore e non impegnano, in alcun modo, l'amministrazione di appartenenza.

# Tavola rotonda: Uscire dalla crisi, quale riforma per il lavoro?

20 maggio 2014, ore 16,00 - Centro Congressi CAVOUR di ROMA - Via Cavour 50/a - Roma

Il 20 maggio 2014 - per commemorare il Prof Massimo D'Antona, nel quindicesimo anniversario della sua scomparsa - la Fondazione ha organizzato un evento convegnistico sui temi del lavoro dal titolo "Uscire dalla crisi, quale riforma per il lavoro?".

Al termine sarà consegnato il Premio Massimo D'Antona ai vincitori della selezione per le migliori tesi in diritto del lavoro.



Fondazione  
Prof. Massimo D'Antona (Onlus)  
Via Quintino Sella, 23 - 00187 Roma

## TAVOLA ROTONDA

### Uscire dalla crisi, quale riforma per il lavoro?

#### PROGRAMMA

Ore 16,00 - APERTURA DEI LAVORI  
PRESENTAZIONE E COORDINAMENTO

**Claudio PALMISCIANO**

Presidente  
Fondazione Prof. Massimo D'Antona

**Palmina D'ONOFRIO**

Consigliere  
Fondazione Prof. Massimo D'Antona

Ore 16,15 - INTRODUZIONE E INTERVENTI

**Stefano OLIVIERI PENNESI**

Professore a contratto Università Tor Vergata, Roma  
Cattedra "Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro"  
Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

**Serena SORRENTINO**

Segretario Confederale  
Cgil Nazionale

**Pierangelo ALBINI**

Direttore Area Lavoro e Welfare  
Confindustria

Ore 18,00 - CONCLUSIONI

**Giuliano POLETTI**

Ministro del Lavoro e  
delle Politiche Sociali

## PREMIO MASSIMO D'ANTONA

Per le migliori tesi in materia  
di diritto del lavoro

BANDO DI CONCORSO  
del 30-10-2013

Ore 18,30 - PROCLAMAZIONE DEI VINCITORI

LETTURA DELLE MOTIVAZIONI

**Paola CHIARI**

Presidente  
Commissione Giudicatrice del Premio

ESPOSIZIONE SINTETICA DI OBIETTIVI, METODO E  
CONCLUSIONI DEL PROPRIO LAVORO

**Vincitori del Premio**

CONSEGNA DEI PREMI

Ore 19,00 - FINE LAVORI

\*\*\*\*\*

Commissione giudicatrice del concorso  
"Premio MASSIMO D'ANTONA"

Presidente: **Paola CHIARI**

Componenti: **Antonio ALLEGRINI**  
**Ugo MENZIANI**  
**Stefano OLIVIERI PENNESI**  
**Dora ROTILI**

Segreteria Tecnica: **Anna Maria BENEDETTI**  
**Caterina CAMPO**

\*\*\*\*\*

*Nell'occasione sarà presentato il Secondo volume della  
Collana "Premio Massimo D'Antona" contenente le quattro  
tesi dichiarate vincitrici nelle precedenti edizioni*

# Massimo D'Antona e la Sua riforma della Pubblica Amministrazione

di Dario Messineo [\*]

**1. Prefazione; 2. La riforma della pubblica amministrazione: dalla legge al contratto; 3. La giurisdizione del giudice del lavoro; 4. Il contratto collettivo nel pubblico impiego; 5. Punti critici nel rapporto tra pubblico e privato; 6. Il ruolo della dirigenza; 7. La riforma dello sciopero nei servizi pubblici essenziali; 8. Conclusioni.**

## 1. Prefazione

Il professor Massimo D'Antona, seppur oggetto di numerose citazioni dei *mass media* per l'orrendo ed efferato omicidio, ingiustificato ed ingiustificabile, perpetrato da ignobili assassini, non è ancora sufficientemente conosciuto dai molti per la mole gigantesca di scritti di alto valore scientifico prodotta nel corso della sua vita, che costituiscono, senza ombra di dubbio una pietra miliare del pensiero giuslavorista italiano.

Il presente scritto non può che disvelare uno scorcio del ponderoso lavoro svolto da D'Antona e vuole raccontare alcune riflessioni dell'autore, ma non può che risultare parziale e lacunoso rispetto all'innumerevole quantità di argomenti trattati, e per questo me ne scuso anticipatamente.

Nell'ambito dello studio sulle problematiche giuslavoristiche assumono particolare rilievo nel campo scientifico gli scritti in tema di pubblico impiego, anche per la partecipazione convinta di D'Antona alla grande riforma della "contrattualizzazione" del pubblico impiego, in contrapposizione alla terminologia utilizzata di "privatizzazione"<sup>[1]</sup>.

D'Antona riteneva che il giurista non fosse chiamato ad erigere "grattacieli o cattedrali", bensì "ponti".

Ma ci sono "ponti superbi che conducono nel deserto, o che crollano perché il progettista era un buon politico ma un cattivo ingegnere, e ponti di discutibile fattura sui quali tutti finiscono per passare perché fanno risparmiare strada".

La consapevolezza di intraprendere un'impresa difficile e non priva di rischi (anche se di certo non poteva mai immaginare di sacrificare la propria vita per i propri pensieri!) lo portava anche a polemizzare con i tanti "gattopardi" che costituivano i poteri forti del dialogo. Si trattava, come egli ebbe più volte a precisare: dei giudici del Tar, del Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, l'alta burocrazia dello Stato, che indicava come i meno disposti a mettere in discussione le proprie certezze.

La strategia di rinnovamento e di riforma di D'Antona del pubblico impiego, assai articolata e complessa, riguardava, a trecentosessanta gradi, alcuni dei settori cruciali della contrattazione collettiva, la sua efficacia soggettiva, l'organizzazione dei pubblici uffici contenuta nell'art. 97 Cost., la responsabilità della dirigenza amministrativa, la giurisdizione esclusiva del giudice del lavoro, la rappresentanza sindacale, lo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

In particolare, il noto giuslavorista assunse un ruolo fondamentale nell'emanazione dei decreti attuativi della legge delega 59/1997, e, più specificatamente, dei d.lgs. 396/1997, 80/1998, e 387/1998.

In realtà, occorrerebbe oggi chiedersi cosa avrebbe detto D'Antona dopo l'approvazione del [d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150](#), attuativo della [legge n. 15 del 2009](#). Cioè se il rapporto di lavoro dei dipendenti di cui all'art 2 c. 2 del [d.lgs. n°165/01](#) sarebbe stato definito ancora di tipo "contrattualizzato", dizione questa finalizzata ad evidenziare l'esistenza di una fonte di regolamentazione prevalentemente di tipo pattizio ed evincibile dalle norme della contrattazione collettiva e dai principi del codice civile. La riforma normativa, difatti, soprattutto in considerazione del nuovo sistema di contrattazione collettiva previsto nel nuovo titolo III° del d.lgs. n° 165/2001, sembra tracciare una "nuova" ripartizione tra materie riservate alla legge statale e alla contrattazione collettiva, prevedendo che alcuni istituti, fino ad oggi attribuiti, con riserva di legge, alla regolazione contrattata tra Aran e organizzazioni sindacali, debbano trovare definizione esclusiva, in mancanza di espressa delega alla contrattazione, nella norma di legge statale. A tal proposito l'art. 40 del d.lgs. n° 165 del 2001 così come riformulato, esplicitamente esclude dalla contrattazione collettiva, tra le altre, le materie relative alle sanzioni disciplinari, la valutazione delle prestazioni ai fini del trattamento economico accessorio, la mobilità, le progressioni economiche e (quanto alla dirigenza) la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali. In realtà, con



questa novella normativa pare si sia consumata una drammatica contrazione del ruolo del contratto collettivo. Questo scritto, attuale anche in questo periodo di riforme epocali, vuole, dunque, far emergere il pensiero di D'Antona evidenziando la sua scelta di campo, volta a alla tutela delle regole del lavoro e la sua capacità di trasformare le opposte posizioni in norme giuridiche di eccelsa qualità.



## 2. La riforma della pubblica amministrazione: dalla legge al contratto

La riforma della pubblica amministrazione attraversa un momento cruciale della contrattualizzazione nel periodo in cui Massimo D'Antona intensifica il proprio impegno giuslavoristico, in quanto si compie la cosiddetta delegificazione e la semplificazione dei procedimenti, la modifica della struttura dei bilanci e delle regole nonché delle tecniche della gestione finanziaria e contabile, la separazione fra compiti di indirizzo politico-amministrativo.

Il tema principale è quello della contrattazione collettiva, e gli obiettivi sono quelli del superamento della specialità del pubblico impiego, attraverso il

ricorso ad una contrattazione collettiva privatistica sulla disciplina del rapporto di lavoro (con esclusione delle materie riservate ad atti normativi o amministrativi), nonché l'affidamento del compito ad un'Agenzia tecnica tramite la sottrazione della contrattazione collettiva ad una gestione immediatamente politica. Altro obiettivo è quello del mantenimento del controllo della spesa per il personale e del superamento di elementi di differenziazione e privilegio rispetto al settore privato nella disciplina delle garanzie e delle prerogative sindacali. Ulteriore scopo è quello della fissazione di criteri idonei ad accertare la rappresentatività dei sindacati. Le problematiche evidenziate da D'Antona preannunciano temi di rilevante interesse, che si ripropongono anche nei tempi moderni, e cioè la regolazione del rapporto di lavoro, la pubblica regolamentazione della rappresentanza negoziale della pubblica amministrazione, oppure, in ultimo, ma non per ultimo, il passaggio della giurisdizione del TAR al giudice ordinario per le controversie instaurate dai pubblici dipendenti.

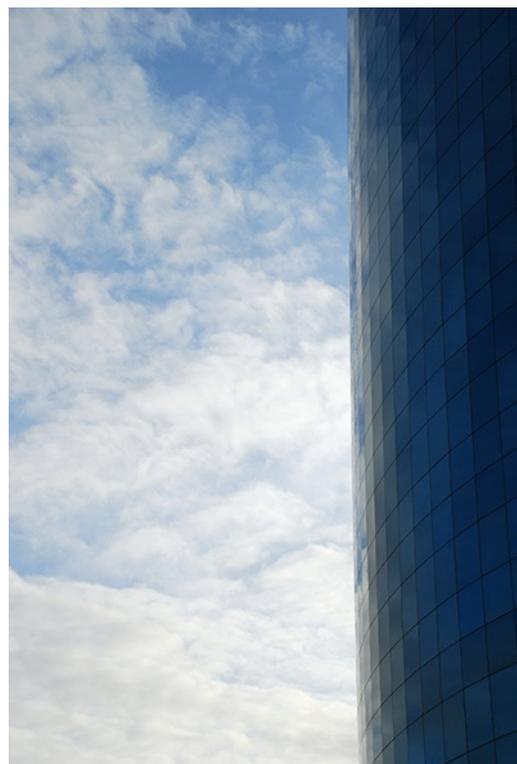
La regolamentazione del rapporto di lavoro doveva escludere il potere unilaterale della legge a favore delle regole contrattuali, e conseguentemente privatizzare il potere direttivo, organizzativo e disciplinare della dirigenza. Gli unici valori "pubblicistici" rimasti dovevano concretarsi nell'imparzialità e nell'indipendenza della funzione che potevano dar vita a codici di comportamento relativi all'etica del funzionario pubblico.

Invero, corre l'obbligo di precisare, che questo potere di natura privatistica nella legge 15/2009 risulta considerevolmente attenuato, come si evince da alcune previsioni distoniche alla *ratio* ispiratrice della contrattualizzazione del pubblico impiego, quali la previsione legislativa unilaterale delle sanzioni disciplinari, la modifica di alcune regole privatistiche stabilite dall'art. 7 della l. 300/1970 (ad esempio in tema di affissione del codice disciplinare<sup>[2]</sup> che per il settore privato deve essere obbligatoriamente pubblicato a pena di nullità della sanzione<sup>[3]</sup>).

In proposito si registra, a margine, nei tempi moderni l'alto tasso di "rilegificazione" su una materia tradizionalmente affidata alla contrattazione sindacale anche dall'art. 2106 c.c., pure esso richiamato dall'art. 55 del d.lgs. 165/2001<sup>[4]</sup>.

Anche la problematica dell'Aran risultava di forte attualità, al punto che D'Antona riteneva che il Governo dovesse giocare una partita decisiva sul tavolo della contrattazione, determinando, come effetto, un irrigidimento della distinzione tra comparti e una drastica limitazione degli spazi della contrattazione collettiva decentrata.

In relazione, poi, al rapporto legge e contratto D'Antona sosteneva che la cornice legale del d.lgs. 396/1997, che definiva i soggetti e le procedure dei contratti collettivi pubblici, aveva funzione conformativa, e non permissiva, della contrattazione collettiva "e come tale doveva essere sempre interpretata". In questo senso la contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni doveva essere espressione di libertà



negoziale e non di un potere normativo. L'autonomia organizzativa delle pubbliche amministrazioni doveva esercitarsi anche attraverso la capacità di diritto privato, senza alcuna coincidenza tra capacità di diritto privato e contrattazione collettiva. Detta capacità doveva comprendere anche i poteri di gestione che competono ai dirigenti, attraverso l'uso di atti unilaterali e definitivi. La contrattualizzazione dei rapporti di lavoro e l'unificazione normativa dei poteri datoriali sotto il regime del diritto privato avrebbero dovuto comportare un assetto diametralmente opposto: la pubblica amministrazione esercita la capacità di diritto privato sia quando determina unilateralmente, mediante i poteri di gestione dei dirigenti, il funzionamento degli apparati, sia quando si vincola attraverso contratti collettivi, o partecipando alla formazione della volontà negoziale.

La negoziazione, dunque, e la sottoscrizione di contratti collettivi, rappresentano, esattamente come avviene per i datori di lavoro privati, un mezzo per esercitare l'autonomia organizzativa attraverso la capacità di diritto privato. D'Antona, difatti, credeva fermamente nella fonte pattizia, tanto da considerarla insostituibile in quanto unica via per introdurre nell'assetto normativo dei rapporti di lavoro quelle modificazioni, richieste dall'innovazione organizzativa, che non possono essere determinate senza il consenso dell'altra parte, perché formano il contenuto obbligatorio dei contratti individuali (ad esempio, modificazioni della composizione delle retribuzioni o dell'inquadramento professionale). Attraverso i contratti collettivi si ottiene il consenso



preventivo dei sindacati su quelle innovazioni organizzative che, rientrando nel potere gestionale dell'amministrazione, possono essere attuate unilateralmente, ma che, se non condivise dai lavoratori interessati, possono essere anche contrastate attraverso il conflitto sindacale. In questo secondo senso, la contrattazione collettiva viene considerata uno strumento delicato da maneggiare ma, sicuramente, efficiente per la gestione consensuale dei "riflessi collettivi" nei processi di innovazione organizzativa.

In realtà, oggi, la legge 15/2009, modificando l'art. 2 c. 2 del d.lgs. 165/2001, ha trasformato il rapporto tra legge e contratto collettivo, nel senso che solo nel caso in cui sia espressamente previsto dalla legge eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi. La previgente disciplina individuava, invece, il contratto come fonte inderogabile proprio al fine di evitare vantaggi discriminatori per alcune categorie di lavoratori pubblici. Il rischio enorme odierno è proprio quello del ritorno alle "leggine" che favoriscano questa o quella categoria di soggetti non più accomunati dalla supremazia della contrattazione, nonché del definitivo superamento del regime pattizio che aveva ispirato la stagione della cd. "privatizzazione".

Continua nel prossimo numero... ■

---

## Note

<sup>[1]</sup> Intesa nel senso dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. 29/1993 come riconduzione dei rapporti di impiego con le pubbliche amministrazioni al generale fondamento contrattuale dei rapporti di lavoro. V. *La neolingua del pubblico impiego riformato*, in *Lavoro e diritto*, X, 2, 1996, pp. 237-251.

<sup>[2]</sup> In tal senso, l'art. 69, comma 2, della l. 15/2009 recita testualmente: "*La pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione del codice disciplinare, recante l'indicazione delle predette infrazioni e relative sanzioni, equivale a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro*".

<sup>[3]</sup> L'affissione è indispensabile per assicurare il diritto di difesa del lavoratore e spetta al datore provare l'avvenuta ed ininterrotta affissione. In questo senso, tra le altre, Cass. 19 febbraio 1987, n. 1800.

<sup>[4]</sup> Si veda sul punto, C. Russo e G. Faverin, *Il lavoro pubblico dopo il d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009*, Union tool-box, pp.60 e 82.

[\*] L'Avv. Dario Messineo è Dottore di ricerca in diritto del lavoro e previdenza sociale presso l'Università di Pavia, componente del Centro studi attività ispettiva presso la Direzione generale attività ispettiva del Ministero del lavoro, funzionario coordinatore amministrativo, responsabile del Servizio politiche del lavoro e U.O. affari legali e contenzioso e responsabile dell'U.O. conflitti di lavoro della Direzione provinciale del lavoro di Cuneo.

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.

## 5 aprile 2014 - Assemblea Nazionale della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

di Roberto Leardi [\*]



Si è svolta a Salerno, il 5 aprile scorso, l'Assemblea Nazionale della Fondazione che, fra le altre cose, doveva approvare il bilancio consuntivo 2013 ed alcune modifiche statutarie. Presenti all'incontro i Rappresentanti Regionali componenti l'Assemblea e tutto il Consiglio d'Amministrazione, unitamente al Collegio dei Sindaci ed al Collegio dei Probiviri.

Aperta con la relazione del Presidente della Fondazione, l'Assemblea ha visto un dibattito molto partecipato che ha consentito di affrontare tutte le questioni relative alla attività della

Fondazione e di porre le basi per l'ulteriore sviluppo degli interventi e delle azioni affidate dallo Statuto all'Organizzazione.

"Il Consiglio d'Amministrazione della Fondazione - ha detto il Presidente Claudio Palmisciano -, in piena coerenza con le previsioni contenute nello Statuto della Fondazione e sulla base anche del mandato ricevuto dai Rappresentanti Regionali nel corso delle precedenti Assemblee Nazionali (ultima quella del 20 aprile 2013), nel corso del 2013 ha continuato nella azione di elaborazione e concretizzazione di taluni programmi di attività di particolare rilievo, tesi, da una parte, a favorire la valorizzazione e la crescita culturale dei soci, e, dall'altra, a rinnovare costantemente il ricordo della vita e dell'opera di Massimo D'Antona, giuslavorista che dà il nome alla Fondazione."



Il Presidente ha ricordato che nell'anno 2013, fra le altre cose

- è stato pubblicato il primo numero di LAVORO@CONFRONTO, rivista on line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona, come nostro contributo sui temi che concernono il diritto del lavoro e la legislazione sociale. Il progetto, sicuramente molto impegnativo, è reso possibile grazie al grande patrimonio professionale presente oggi fra i soci e fra i dipendenti del Ministero del Lavoro. La pubblicazione intende mettere insieme studi, metodi e linguaggi di diversi ambiti di impegno, con l'intento di riuscire a disporre di un momento di discussione e di confronto sui temi del mondo del lavoro. Naturalmente, l'ispirazione viene non solo in quanto la Fondazione nasce - come Onlus indipendente - grazie anche alla volontà del Ministero del Lavoro e delle Organizzazioni Sindacali Nazionali, ma altresì perché lo studioso, il Prof. Massimo D'Antona, che dà il nome alla Fondazione era docente di diritto del lavoro ed i suoi studi rimangono ancora oggi un modello di ricerca e di analisi;
- è stato pubblicato il secondo volume della Collana Premio Massimo D'Antona contenente le 4 tesi sul diritto del lavoro premiate nel corso delle ultime selezioni indette dalla Fondazione e dal Ministero del Lavoro;
- è stato emanato il 30 ottobre il bando, relativo al PREMIO MASSIMO D'ANTONA, per l'assegnazione di TRE distinte borse di studio, di 3.000,00 euro ciascuna, per le migliori tesi in diritto del lavoro, a favore dei propri soci, dei dipendenti del Ministero del lavoro, nonché dei rispettivi figli;
- nell'intento di far emergere le professionalità presenti all'interno del Ministero del Lavoro, è stato istituito un premio destinato ai soci che hanno trattato argomenti riguardanti il DIRITTO DEL LAVORO e la LEGISLAZIONE SOCIALE, attraverso la pubblicazione di libri o articoli;
- è stata destinata una somma a titolo di contributo straordinario ai propri soci, in possesso del titolo di studio della licenza media inferiore, che, nell'anno scolastico 2012/2013, abbiano conseguito un diploma di maturità ovvero che abbiano superato uno o più anni di scuola superiore.





L'Assemblea, oltre ad esprimere il proprio unanime consenso alla attività svolta dal Consiglio d'Amministrazione, ha approvato all'unanimità - a seguito anche del parere favorevole espresso dal Collegio dei Sindaci - il Bilancio consuntivo per l'anno 2013. L'Assemblea ha, in particolare, manifestato il proprio consenso per la scelta di gestione razionale delle risorse disponibili, che ha consentito fino ad oggi di salvaguardare l'integrità della dotazione patrimoniale della Fondazione ricevuta all'atto della costituzione, svolgendo, grazie all'utilizzo oculato del patrimonio stesso, la missione stabilita nello Statuto; ciò è stato realizzato nel pieno rispetto della previsione statutaria la quale prevede che i componenti il Consiglio di amministrazione non percepiscono alcun compenso per l'attività svolta, salvo il rimborso delle eventuali spese sostenute per ragioni dell'ufficio.

A seguito della acquisizione del parere favorevole del Ministero del Lavoro, quale Organo vigilante, e su proposta del Consiglio d'Amministrazione la Assemblea ha approvato alcune modifiche statutarie agli articoli 2 e 4 dello Statuto. Il Consiglio d'Amministrazione, nel proporre tali modifiche ha ricordato che, per quanto riguarda l'Articolo 2 "La vita della Fondazione, in quanto Organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS), è regolata, in via primaria, dall'art. 10 del Decreto Legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997. In via subordinata, l'articolo 2 dello Statuto specifica alcune tipologie di attività che la Fondazione, in linea di massima, ha portato avanti nel pieno rispetto delle scelte poste in essere in sede di costituzione. Tuttavia, dalla data di costituzione (2001), la Fondazione ha via, via sempre più ampliato il ventaglio delle azioni svolte, puntando, soprattutto, alla crescita culturale ed allo sviluppo delle potenzialità professionali dei propri soci.

La Fondazione, inoltre, ha portato avanti la propria attività cogliendo tutte le occasioni utili per tenere alta la memoria dello studioso, il Prof. Massimo D'Antona, che dà il nome alla Fondazione. Tutte le azioni della Fondazione hanno, per forza di cose, resa necessaria una correlata espansione della attività editoriale con la pubblicazione di un sito internet, la creazione di una pubblicazione "Collana Premio Massimo D'Antona" (per la pubblicazione delle tesi sul diritto del lavoro vincitrici delle selezioni indette dalla Fondazione e dal Ministero del Lavoro) ed anche una Rivista on line (LAVORO@CONFRONTO) attraverso la quale consentire ai soci ed a studiosi di esprimere liberamente propri contributi sui temi del diritto del lavoro e della legislazione sociale. Attraverso le modifiche proposte all'articolo in questione, pertanto, si punta a rendere lo Statuto più aderente alle tipologie di attività che già oggi vengono svolte dalla Fondazione."

Mentre, per quanto riguarda l'Articolo 4, "Attualmente lo Statuto consente esclusivamente ai dipendenti ed ex dipendenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di potersi iscrivere alla Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus). L'ampliamento del ventaglio delle attività svolte, illustrato nelle motivazioni di modifica dell'art. 2, deve in maniera correlata essere accompagnata da un ragionato allargamento della platea potenziale dei soci eventualmente interessati ad iscriversi alla Fondazione. La proposta formulata guarda, da una parte, ai dipendenti di enti che operano in funzione di supporto alle funzioni istituzionali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e, dall'altra, alla sfera familiare degli stessi dipendenti ed ex dipendenti."

Anche le proposte di modifica statutaria sono state approvate all'unanimità dall'Assemblea.

L'Assemblea si è quindi data appuntamento al 20 maggio 2014, data in cui la Fondazione - *per commemorare il Prof Massimo D'Antona, nel quindicesimo anniversario della sua scomparsa* - ha organizzato un evento convegnistico sui temi del lavoro con la consegna del Premio Massimo D'Antona ai vincitori della selezione per le migliori tesi in diritto del lavoro. ■



[\*] Segretario della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

## Hanno collaborato a questo numero

- Giuseppe CANTISANO
- Rita CARPINO
- Elvira CILENTO
- Michelino DE CARLO
- Gianna Elena DE FILIPPIS
- Erminia DIANA
- Tommaso FRENDI
- Roberto LEARDI
- Dario MESSINEO
- Pasqualina NARDI
- Renato NIBBIO
- Stefano OLIVIERI PENNESI
- Luigi OPPEDISANO
- Claudio PALMISCIANO
- Serena PAPADIA
- Alessandra SERVIDORI

---

### **LAVORO@CONFRONTO**

Via Quintino Sella, 23  
00187 Roma

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

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

Numero 4 • Giugno/Luglio 2014

Rivista bimestrale on line della Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus)

Registrazione Tribunale di Udine N. 4/2014 - In data 27 febbraio 2014

Direttore Editoriale

**Claudio PALMISCIANO**

Direttore Responsabile

**Renato NIBBIO**

Capi Redattori

**Palmina D'ONOFRIO, Annunziata ELIA**

Redazione

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

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