



Agenzie... Una... Nessuna... Centomila!

di Stefano Olivieri Pennesi

Con il Jobs Act il Governo sta attuando le proprie strategie finalizzate a combattere la crisi economica in essere e la relativa assenza del "bene lavoro".

Pilastro su cui trova fondamento il Jobs Act, sinergico alla riforma complessiva del mercato del lavoro, è la legge n.183 del 10 dicembre 2014, che

contiene le deleghe al Governo in:

- Materia di riforma degli ammortizzatori sociali.
- Delle politiche attive e servizi per il lavoro.
- Semplificazione delle procedure e degli adempimenti.
- Riordino delle forme contrattuali e dell'attività ispettiva.
- Tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

La suddetta legge è entrata in vigore il 16 dicembre 2014 e potrà esplicitarsi con l'esercizio delle varie "deleghe", da parte del Governo, entro la data del prossimo 10 giugno 2015.

Allo stato, relativamente alla concreta attuazione delle deleghe, si evidenzia che nella GU n.54/2015 sono stati pubblicati i primi due decreti attuativi del Jobs Act e precisamente quello riguardante il cosiddetto "contratto a [...]"

[Continua a pag 2]

La Fondazione all'appuntamento del rinnovo dei propri organi

di Claudio Palmisciano

Si terrà a Salerno il prossimo 16 maggio la Assemblea Nazionale della Fondazione Prof. Massimo D'Antona, convocata per una occasione straordinaria, legata al rinnovo di tutti i propri organi, a partire dai Rappresentanti delle singole Regioni - destinati a far parte della Assemblea Nazionale - ai componenti degli organi di giustizia e di controllo interno per arrivare fino alla elezione del Consiglio di Amministrazione e, naturalmente, del Presidente.

Un appuntamento importante e delicato per la Fondazione che [...]

[Continua a pag 7]

Ministero del Lavoro... un cantiere infinito

di Renato Nibbio

Lo scorso numero ci eravamo lasciati ripromettendoci di ritrovarci su queste pagine di Lavoro@Confronto per approfondimenti sull'Agenzia ispettiva, ma anche con la segreta speranza di potere riportare anticipazioni sul soggetto (una seconda Agenzia?) in cui il Jobs Act confida per riformare profondamente le politiche del/per il lavoro.

... Soprassediamo, non senza affidare all'articolo di Stefano Olivieri Pennesi un'articolata riflessione su "chi siamo" e su cosa si rischia di perdere in nome del contenimento della [...]

[Continua a pag 10]

Sommario:

Agenzie... Una... Nessuna... Centomila!

Stefano Olivieri Pennesi
[Pag. 2]

La Fondazione all'appuntamento del rinnovo dei propri organi

Claudio Palmisciano
[Pag. 7]

Ministero del Lavoro... un cantiere infinito

Renato Nibbio
[Pag. 10]

Si può fare. Si deve fare.

Massimo Peca
[Pag. 12]

Chiacchierata tra un giudice ed un avvocato del ministero... ma non troppo!

Dario Messineo
[Pag. 16]

Senza strumenti e servizi adeguati il contratto di ricollocazione rischia di restare una chimera

Gianluca Meloni
[Pag. 20]

Il trasferimento d'azienda e la tutela del lavoratore

Luigi Oppedisano ed Erminia Diana
[Pag. 24]

Il lavoro negli Enti sportivi dilettantistici

Tiziano Argazzi
[Pag. 29]

L'apparato sanzionatorio in materia di tempi di guida e di riposo nell'autotrasporto (1a parte)

Mario Chiappetta
[Pag. 33]

Obblighi di tenuta del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo: impresa datrice o struttura ospitante?

Angela Gerarda Fasulo
[Pag. 37]

Il comitato unico di garanzia: istituzione funzione e compiti in materia di pari opportunità (seconda parte)

Katia Elisabetta Provenzano
[Pag. 41]

Hanno collaborato a questo numero

[Pag. 43]

Agenzie... Una... Nessuna... Centomila!

di Stefano Olivieri Pennesi [*]

Con il Jobs Act il Governo sta attuando le proprie strategie finalizzate a combattere la crisi economica in essere e la relativa assenza del "bene lavoro".

Pilastro su cui trova fondamento il Jobs Act, sinergico alla riforma complessiva del mercato del lavoro, è la legge n.183 del 10 dicembre 2014, che contiene le deleghe al Governo in:

1. Materia di riforma degli ammortizzatori sociali.
2. Delle politiche attive e servizi per il lavoro.
3. Semplificazione delle procedure e degli adempimenti.
4. Riordino delle forme contrattuali e dell'attività ispettiva.
5. Tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

La suddetta legge è entrata in vigore il 16 dicembre 2014 e potrà esplicarsi con l'esercizio delle varie "deleghe", da parte del Governo, entro la data del prossimo 10 giugno 2015.

Allo stato, relativamente alla concreta attuazione delle deleghe, si evidenzia che nella GU n.54/2015 sono stati pubblicati i primi due decreti attuativi del Jobs Act e precisamente quello riguardante il cosiddetto "contratto a tutele crescenti" d.lgs. n.23/2015 e quello che ha introdotto i "nuovi ammortizzatori sociali" d.lgs. n.22/2015 denominati NASpi-nuova assicurazione sociale per l'impiego, ASdi-assegno sociale di disoccupazione e DIS.COLL. destinata ai titolari di collaborazioni coordinate e continuative; altresì per le politiche attive è stato introdotto, in tale decreto, in nuovo "contratto di ricollocazione".

È bene precisare inoltre che sono stati trasmessi alle Camere, due ulteriori schemi di decreti legislativi per il previsto parere delle commissioni parlamentari, uno sul riordino delle forme contrattuali e disciplina delle mansioni, l'altro sulle misure per favorire la "conciliazione" fra tempi di cura, vita e lavoro.

I decreti delegati, di attuazione del Jobs Act, messi in campo dall'Esecutivo, e quelli che seguiranno nelle loro versioni definitive, ci daranno finalmente contezza anche di quello che potrà essere il futuro e quindi il ruolo che verrà conseguentemente attagliato al Dicastero del Lavoro e alle sue componenti centrali e territoriali. In tale contesto sarà determinante comprendere come si intenderà agire sull'architettura complessiva e sulle fondamentali risorse umane che la compongono.

Allo stato stiamo assistendo ad una "incomprensibile" ridda di voci, ipotesi, opzioni, che fanno, del tema "Agenzia/e" un corollario di illusioni che sicuramente non aiutano ad una chiarificazione su ruoli, compiti e strategie, in tema lavoristico. In primis, in capo alla "casa madre", ma anche e soprattutto per il futuro degli attori principali, ovvero il vertice politico nonché i dirigenti, i funzionari, gli impiegati, i lavoratori precari, non solo quelli appartenenti al Ministero del Lavoro, all'Inps, all'Inail, ma anche quelli afferenti ai Centri per l'Impiego pubblici, all'Isfol, a Italia Lavoro e aggiungerei ad altre Amministrazioni come le Prefetture, le Asl, ecc.

Ovviamente, il presente apporto non rappresenta il luogo più idoneo per intervenire compiutamente nel dibattito generale scaturente su un futuro più o meno prossimo delle Agenzie, certamente, però, può "contribuire" ad aprire una riflessione circa la evidente assenza di visioni unitarie/univoche su come condurre in porto le radicali trasformazioni che si sono succedute, in un arco di tempo molto breve, e che dovranno ancora concludersi alla luce anche delle innovazioni legislative introdotte con la riforma copernicana dettata dal Jobs Act. A puro esempio citiamo come stanno prendendo forma iniziative "disarticolate", ma non per questo non condivisibili, da parte di Regioni, e nello specifico, della Regione Toscana, che si dichiara pronta ad attuare la legge che istituisce la nuova "Agenzia regionale per il lavoro" che si appresterebbe ad accogliere le funzioni di collocamento, servizi per l'impiego, politiche attive del lavoro, svolte, fino ad oggi, dalle Province attraverso i Centri per l'Impiego ubicati nel territorio "Mediceo".

La Toscana, di fatto, si è intestata il ruolo di battistrada in quanto prima Regione a dare corso al riordino dei Centri per l'Impiego, a seguito della decisione assunta a fine gennaio 2015 della Conferenza delle Regioni, che contrasta, in sostanza, con l'ipotesi di accentramento di competenze ipotizzato in sede di Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, e che determinerebbe una "divaricazione" tra politiche attive del lavoro, di competenza statale, rispetto a formazione e istruzione, di esclusiva competenza regionale.

Tale dualismo comprometterebbe qualsiasi iniziativa a sostegno dell'occupazione e delle attività produttive sui territori, politiche che, di converso, dovrebbero marciare, unidirezionalmente, una interconnessa all'altra. Un disegno istituzionale



quindi, a dire della conferenza delle Regioni, che andrebbe a ledere un aspetto cardine ovvero, le profonde differenze e peculiarità esistenti tra mercati, territori e distretti produttivi.

La Toscana ha inteso, pertanto, "anticipare gli eventi" (fornendo un esempio per le altre Regioni) precludendo il passaggio di competenze conseguente alla riforma Delrio sulle Province nonché alla modifica del titolo V della Costituzione. Da qui l'idea delle Agenzie Regionali, espressa in sede di Conferenza, che potranno essere il nuovo strumento per il governo dei servizi per l'impiego.

Tale scelta sembrerebbe, al contempo, non configgere con una istituenda Agenzia Nazionale per il Lavoro che potrebbe avere competenze sui livelli essenziali delle prestazioni, sugli standard minimi, su personale e risorse, sui criteri per accreditare operatori pubblici e privati, sul coordinamento e la gestione di un sistema informativo, sul monitoraggio e la valutazione degli interventi e dei risultati, ma anche si reale supporto alle Regioni stesse.

L'Agenzia "in pectore" potrebbe altresì richiedere l'accorpamento delle funzioni e le strutture, comprensive di risorse umane, di Italia Lavoro e forse anche dell'Isfol (ancorché essere quest'ultimo l'unico vero Ente/strumento di ricerca sottoposto alla diretta vigilanza del Ministero del Lavoro).

Anche l'altra creatura, a divenire e in procinto di esserlo, che dovrebbe essere l'Agenzia per l'attività ispettiva, gode di un ampio dibattito sulla sua costituzione, come anche della sua mission, in primo luogo legata alla unificazione dei corpi ispettivi del Ministero del Lavoro, nonché di Inps e Inail, circa la indispensabile omogeneizzazione di modalità operative, unicità e dialogo tra banche dati esistenti, risorse umane, finanziarie, tecnologiche e strumentali, formazione e riqualificazione/aggiornamento professionale, ma anche, e non da ultimo, rispetto alla "parametrazione" delle retribuzioni fisse come anche accessorie, ovvero galleggiamento stipendiale, applicabile all'intero organico delle tre Amministrazioni.

Dibattiti a non finire anche nelle più remote Province, esempio a riguardo è stato l'evento promosso dalla FP-Cgil Lombardia, tenutosi negli Uffici Inps della sede di Brescia, lo scorso 29 gennaio, dove si è discusso della riforma in animo, degli uffici ispettivi, proposta dal Governo, quale rilevante novità per il futuro dei lavoratori e lavoratrici del Ministero del Lavoro di Inps e Inail. Azioni simili sono state più di recente intraprese dai coordinamenti territoriali degli ispettori in Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Veneto, Toscana, Campania supportati dalle sigle sindacali maggiormente rappresentative. Si segnalano anche iniziative a livello centrale organizzate unitariamente dai sindacali confederali, come anche assemblee convocate da sigle autonome come RdB, tutto ciò finalizzato alla ricerca di un miglior e maggior dialogo con i vertici politici decisionali sul tema Agenzia Ispettiva (in tal senso è da intendersi l'incontro avvenuto lo scorso 3 marzo c/o il Ministero lavoro).

Ebbene, è di palese evidenza l'esigenza espressa da tutte le OO.SS. di vedersi "compartecipare" nel percorso che porterà alla creazione dell'Agenzia Unica Ispettiva, come anche dell'Agenzia per il Lavoro, perseguendo, prioritariamente, il "miglioramento dei servizi offerti", la loro modernizzazione ed informatizzazione, ma anche e soprattutto l'ottimizzazione del lavoro e delle relative competenze e non da ultimo l'aspetto più rilevante per la forza lavoro pubblica, vale a dire la salvaguardia dell'occupazione anche dal punto di vista di una eventuale "mobilità sostenibile del personale".

Degno altresì di sottolineatura, è il bisogno di rappresentare come il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, anche alla luce di quanto quotidianamente e diligentemente fanno i lavoratori del Dicastero nella trincea sia degli Uffici del territorio che dell'Amministrazione centrale, svolge non soltanto per la delicata mission dell'attività ispettiva, ma anche per le competenze in materia di: Previdenza sociale, Politiche attive del lavoro, Tutela del lavoro e della sua sicurezza, Formazione, Ammortizzatori sociali e sostegno al reddito, Politiche sociali, Lavoro Immigrato, Volontariato e terzo settore, Conciliazioni e vertenze, Sportelli unici per per l'impiego, Certificazione contratti, Arbitrati, Emersione lavoro sommerso, autorizzazioni lavoristiche varie, sportelli informativi di ascolto e mediazione culturale per lavoratori immigrati, ecc.

In una parola una poliedricità di competenze che hanno il solo bisogno di essere tutte, allo stesso modo, valorizzate e supportate da scelte proiettate in un futuro maggiormente nitido e terso, non solo per i lavoratori, ma anche per una Amministrazione troppo bistrattata ancorché di grande tradizione nonché presidio permanente di legalità e tutela del lavoro, a tuttotondo.

Passiamo ora a trattare più compiutamente relativamente alla istituenda Agenzia per l'attività ispettiva. Il 20 febbraio scorso il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto deliberare lo schema di decreto legislativo inerente la costituzione di detta Agenzia, vocata alla unificazione degli organi e quindi dei controlli degli Ispettori del Lavoro del Ministero, dell'Inps, dell'Inail. Tuttavia, la citata bozza di d.lgs. circolata nell'immediata vigilia del CdM, in via informale, ha prodotto contestuali reazioni critiche da parte di pressoché tutte le OO.SS. sia sul merito della bozza di decreto, sia sul metodo con il quale è stato inteso avviare il percorso Amministrativo di costituzione del nuovo soggetto pubblico.



Tentiamo ora di sintetizzare gli aspetti che hanno destato maggiore aversità da parte del personale delle tre Amministrazioni interessate nonché, dalle organizzazioni sindacali loro rappresentanti.

Un primo elemento, pregiudiziale, è stato individuato nell'indicazione "puntuale" della composizione della pianta organica, espressa in 5289 unità, tale da inficiare, in sostanza, la dichiarata autonomia organizzativa del nascente Ente, poiché, per eventuali modifiche, inerenti ad es. la medesima pianta organica, essendo inserita in legge, ossia atto avente forza di legge, quale appunto il d.lgs. per subire modifiche si dovrebbe ricorrere ad un pari livello di "fonte", con la conseguenza di veder interagire, impropriamente, il Legislatore su questioni squisitamente "ordinamentali" riguardanti un Ente che dovrebbe definirsi "autonomo".

Tali considerazioni potrebbero essere altresì vevoli per quanto attiene l'individuazione del numero esatto di sedi, distribuite sul territorio (quantificate in 18 periferiche più una centrale) individuando, al contempo, l'organico dirigenziale di seconda e prima fascia.

Altro elemento di grande rilevanza è rappresentato dalla scelta di "sopprimere" le attuali Direzioni territoriali del lavoro e Direzioni interregionali del lavoro. Ciò, è indubitabile, rappresenterebbe un forte ridimensionamento del Dicastero, come oggi lo conosciamo e delle strutture operanti sia presso le Direzioni Generali che sui territori, a presidio dei diritti e della legislazione sul lavoro, causando evidente nocimento ai lavoratori e lavoratrici, alle aziende, alle organizzazioni sindacali e datoriali, alle associazioni categoriali, alle istituzioni locali, ecc.. Non da ultimo, ovviamente, si assommerebbe il problema legato ai dipendenti stessi delle Amministrazioni interessate da processi di mobilità verso la nascente Agenzia, che implicherebbero concrete ricadute, dal punto di vista della conciliazione tempi di vita tempi di lavoro, pendolarismo forzato, parità uomo donna, telelavoro, ecc. altresì contrasti con le recenti normative quale il decreto di riforma della PA (decreto Madia) inerente la distanza massima per l'applicazione della mobilità al pubblico dipendente, compresa in un raggio di 50 chilometri.

Non secondaria è inoltre, certamente, la questione che si lega alla eventuale perdita, da parte del nuovo soggetto Agenzia, di una serie di funzioni ed attribuzioni svolte dalle odierne Direzioni territoriali del lavoro, in materia di: conciliazioni, arbitrati, certificazioni dei contratti, osservatori sulla cooperazione, comitati emersione lavoratori sommersi, autorizzazioni per videosorveglianza, lavoratrici madri, autorizzazioni maternità a rischio, sportelli unici sull'immigrazione, commissioni provinciali e speciali cassa integrazione, monitoraggi contratti di solidarietà, banche dati sui contratti aziendali di II livello, ecc.



Il soggetto in fieri "Agenzia unica ispettiva"

potrebbe, al contempo, fungere da viatico per produrre un teorico esubero di quasi 2000 unità amministrative, che potrebbero essere trasferite, quale contingente eccedente, anche in "soprannumero", presso Inps, Inail, Prefetture - Utg, Aziende sanitarie, ecc. come anche, evidentemente, la struttura stessa delle Direzioni Generali dell'Amministrazione centrale, configurate anche in virtù di una articolazione periferica del Ministero che verrebbe a cessare, unitamente alle relative competenze.

Tali Amministrazioni dovrebbero, quindi, ereditare le competenze, insieme a detto personale eccedente e proveniente, per la quasi totalità, dalle Direzioni territoriali e interregionali del lavoro, per occuparsi delle materie e funzioni svolte, pocanzi elencate, con evidenti ricadute sulla riorganizzazione e gestione delle strutture riceventi, già in buona parte interessate da programmi di ristrutturazione e riorganizzazione ancora in itinere o addirittura in probabile ridimensionamento quali le stesse Prefetture.

Un aspetto non marginale che si pone alla base di qualsiasi operazione di restyling e reingegnerizzazione, di ogni Pubblica Amministrazione, oggi, come anche al fine di razionalizzare e semplificare la propria azione, è rappresentato dalla necessità (auspicio) che ogni processo debba avvenire senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con risorse umane, finanziarie e strumentali, presenti a legislazione vigente.

Orbene, se da un lato, come si evince nella bozza di decreto informale circolata, inerente la più volte citata costituzione di Agenzia Ispettiva, si parla espressamente della soppressione delle Direzioni territoriali ed interregionali del lavoro e del relativo "risparmio di spesa" inerente la totalità dei canoni di locazione e relativi oneri diretti o riflessi nonché spese di manutenzione, per fitto locali, delle attuali sedi istituzionali; da un altro lato la relazione tecnica, del decreto, dovrà necessariamente contemplare, cosa che nella prima versione non sembra trovare riscontro, una serie di ulteriori oneri presuntivi quali l'attribuzione, certa, di quota parte di costi per utilizzo di spazi ed attrezzature, da parte dell'Agenzia, ancorché messi a disposizione da Inps, Inail o altra Amministrazione, che non potranno, questi, plausibilmente, essere affidati in uso in maniera totalmente gratuita.

Non secondario è altresì l'oneroso iniziale ma anche permanente e profondo programma straordinario di formazione, riqualificazione ed aggiornamento professionale, al quale dovrà partecipare l'intero organico della istituenda Agenzia, al

fine di colmare “rispettive” lacune di conoscenze precipue, da parte delle tre componenti di organici ispettivi, per permettere una medesima capacità operativa e di intervento fungibile sul campo.

Altro aspetto fondamentale, legato ai costi prospettici dell’operazione di unificazione, in una sola Agenzia ispettiva, di organici provenienti da entità radicalmente distinte, fino ad oggi, è legato ai supporti tecnologici/telematici ed infrastrutturali che permetteranno agli ispettori di operare con gli stessi mezzi ed ausili, allo stato, profondamente difforni tra Amministrazione ed Enti.

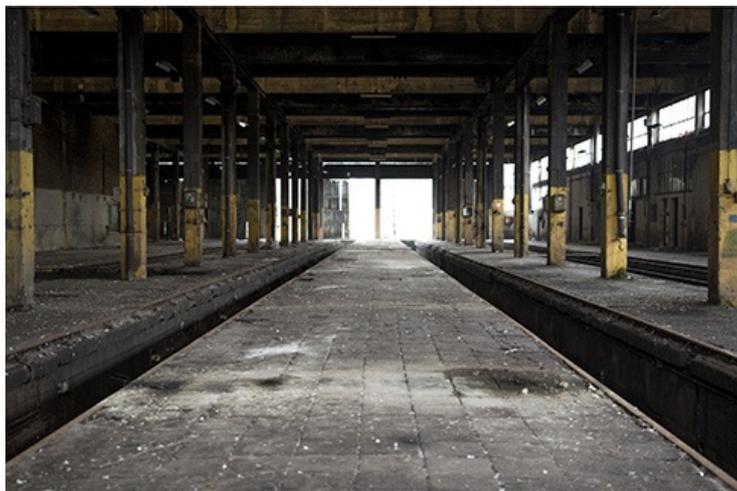
Come anche la questione inerente i contratti e i trattamenti ed inquadramenti retributivi diretti, indiretti, fondamentali e accessori, che rappresentano oggi un “gap” particolarmente distante e che si dovrebbero andare ad innestare, come parrebbe, nel CCNL comparto ministeri. Meglio sarebbe, però, prendere in esame, per omogeneità normative, l’inquadramento contrattuale nel comparto delle Agenzie o anche, eventualmente, delle Authority indipendenti.

Dal punto di vista degli “organici” del Ministero del Lavoro che potrebbero non trovare collocazione in detta Agenzia ispettiva, quantificabili in poco meno di 2000 unità, emerge il fatto di essere esse dotate, per la quasi totalità, di non comuni caratteristiche specifiche formatesi nell’esercizio delle variegate attività svolte dal Ministero anche e soprattutto nelle ex Direzioni provinciali e regionali del lavoro ora Direzioni territoriali ed interregionali del lavoro e precedentemente in parte assolve dagli ex Uffici di collocamento. Attività quali anche quelle svolte attualmente, da personale ispettore di cooperative, in avalimento per il Mise, ma in passato per il Ministero Lavoro – Direzione Generale Cooperazione.

Ebbene, tali risorse umane potrebbero, a ben vedere, transitare anziché in artificiosi ed asettici elenchi “soprannumerari” presso gli Enti Inps, Inail, ovvero Utg-Uffici territoriali di governo, o anche Aziende sanitarie, come anche altri uffici pubblici; con conseguenti non remoti rischi di messa in “mobilità” forzata da parte di Amministrazioni già interessate dall’azione contrattiva di spendig review, che ha previsto riduzioni di organici e relative “razionalizzazioni” di servizi resi all’utenza; transitare appunto in strutture di questo permanente comparto Lavoro. Meglio sarebbe, però, che tale organico, dotato di lunga e specifica esperienza, possa continuare a svolgere la propria attività nell’indispensabile ed aggiunto imprescindibile “Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali”.

Il ragionamento che ora mi accingo a fare trova spunto da una parte nel vedere “preservare” e garantire ogni territorio, dotato di pari dignità e specificità socio-economica, dal punto di vista del contrasto alla illegalità e al lavoro nero e/o sfruttato e mercificato illegittimamente, con relative declinazioni di elusione ed evasione fiscale, contributiva, assicurativa, con un occhio costante anche al mantenimento di standard evoluti rispetto alla sicurezza ed igiene di ogni luogo di lavoro, sia esso interno che esterno, dir si voglia.

Dall’altra parte la necessità di “ragionare in grande” rispetto alla seconda gamba su cui si reggerebbe il grande progetto di riforma del lavoro, così volitivamente perseguito dal Governo in carica. Mi riferisco all’ambizioso progetto di riforma strutturale



delle politiche attive sul lavoro ed in particolare alla necessità di costituire un’altra Agenzia, con grandi aspettative, che si occupi di lavoro, dal punto di vista del suo concreto procacciamento, che si basi su una nuova vita garantita ai Centri per l’Impiego pubblici (e aggiungo privati) necessari anelli di collegamento tra chi cerca lavoro e chi lo offre, che però, fino a oggi, dalla ormai remota costituzione (pacchetto Treu), scarsi risultati hanno potuto offrire.

È proprio in tale contesto di strutturazione, nel nuovo soggetto “Agenzia nazionale per il lavoro”, che si dovrebbe trovare l’esempio imitabile nelle altre esperienze europee ad esempio di: Francia, UK, Germania, Olanda. Siamo quindi alla necessità di “strutturare capillarmente”, con organici adeguati e corrispondenti, il nuovo soggetto deputato alle politiche attive per il lavoro, anche alla luce dei primi due recenti decreti, fortemente innovativi, incardinati nello Jobs Act. Ciò dovrebbe far riflettere sulla opportunità di vedere impiegate risorse umane, ancorché non più giovanissime, ma di sicuro maggiormente motivate e sufficientemente formate, per affrontare le tematiche “lavoristiche” che per altro sono state l’humus sul quale si sono poggiate le Direzioni del lavoro, intese quali presidi di legalità, tutela ed incontro del lavoro, nella sua accezione più nobile, a favore di lavoratori, aziende, OO.SS. e datoriali, Patronati, professionisti, associazioni, operatori, e aggiunto “cittadini”.

Sarebbe quindi maggiormente efficace una azione tendente al “recupero” di tali risorse lavorative per incrementare, in primis, con risorse umane aggiuntive, ma già in servizio, la rete di 554 centri per l’impiego attualmente operanti all’interno e nell’egida di una Agenzia del lavoro, anch’essa caratterizzata da una sede centrale e ulteriori sedi regionali.

Di converso, l’assegnazione di queste quasi 2000 unità ad altre entità pubbliche per continuare a svolgere attività che meriterebbero, invece, una nuova definizione ed articolazione, ad esempio proprio nella mission dell’Agenzia del lavoro, trovando maggiore impulso in una struttura più marcatamente destinata alla trattazione del tema lavoro, così come lo abbiamo conosciuto nelle sedi proprie del Dicastero, distribuite sul territorio.

In conclusione alla pur “interessante ed innovativa” soluzione di costituzione del soggetto Agenzia unica ispettiva, nell'intento di arrivare, finalmente, ad avere un sistema unico di ispezioni, maggiormente incisivo, efficiente ed efficace, non esiterei a suggerire, umilmente, una ponderazione aggiuntiva relativamente ad un poco sostenibile arretramento dello Stato sul territorio, soprattutto in un contesto, quale quello attuale, poco incline alla legalità e alla salubrità del sistema economico offerto dal nostro Paese.

Risulterebbe, inoltre, particolarmente difficile, stante la ipotizzata riorganizzazione che si vorrebbe attuare con la prospettata Agenzia Ispettiva, per i cittadini ed utenti istituzionali, denunciare illeciti inerenti la sicurezza sui luoghi di lavoro, o anche attivare le richieste di intervento per segnalare comportamenti illegittimi in materia di rapporti di lavoro, retribuzioni, mancati versamenti contributivi e assicurativi, inosservanza degli istituti contrattuali, tutele della maternità, denunce licenziamenti illegittimi, certificazione contratti di lavoro, gestione e tentativi di conciliazione, autorizzazione lavoratori minori, lavoro extracomunitario, ecc.

In buona sostanza potrebbe prospettarsi una nuova geografia, in “coesistenza” con l'istituenda Agenzia Ispettiva, nell'ottica di un innovativo intervento di “ingegneria gestionale” rivisitando l'architettura e le attribuzioni degli Uffici del Ministero del Lavoro, come oggi li conosciamo e attualmente presenti, nella misura di 85 sedi distribuite sul territorio nazionale, di cui 81 Direzioni territoriali e 4 Direzioni interregionali, che fino ad oggi hanno rappresentato anche veri e propri “punti di ascolto e di tutela lavoristica” nonché “isole di legalità” per l'intera collettività del nostro Paese, oltreché di fattivo aiuto per contrastare, appunto, illegalità ed arbitri in materia di lavoro e a difesa del “diritto” costituzionale del lavoro.

In buona sostanza potrebbe configurarsi un Dicastero articolato, mantenendole, con le attuali 85 sedi presenti sul territorio, in “coesistenza con una Agenzia Ispettiva in “versione smart” dove far confluire solamente un organico di supporto all'indirizzo politico amministrativo del vertice centrale, che potrebbe essere rappresentato, principalmente, dall'attuale struttura di cui si compone la Direzione Generale Attività Ispettiva attualmente incardinata nel Ministero del Lavoro. Tale Agenzia quindi vedrebbe esplicitare i propri specifici indirizzi ed orientamenti per mezzo dell'istituto dello “avalimento” esercitato con il personale ispettivo attualmente in capo al Ministero del Lavoro, all'Inps e all'Inail; personale che continuerebbe ad essere incardinato amministrativamente presso le tre strutture pubbliche presenti e organizzate a loro volta con sedi e dirigenza territoriale, ma che svolgerebbe le funzioni istituzionali su indirizzo e coordinamento stabilito dal vertice dell'Agenzia demandandone la responsabilità operativa alla dirigenza unica garantita dal vertice presente nelle Direzioni territoriali del lavoro.

Tale soluzione riprodurrebbe esperienze similari già in essere, ad esempio, per quanto succede con Il Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, incardinato e in avalimento nel Ministero del Lavoro, come anche gli altri nuclei specialistici dell'Arma quali quelli operanti presso il Ministero della Salute, il Ministero dei Beni Culturali, il Ministero dell'Ambiente, ecc. Altro esempio è rappresentato dall'Anac - Autorità anticorruzione che svolge la propria attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, trasparenza, anticorruzione, valutazione performance (Oiv) grazie all'avalimento operativo delle strutture presenti nei singoli Dicasteri ed Amministrazioni Pubbliche deputate specificamente, con i propri ordinamenti, al trattamento di tali aspetti. Sempre facendo riferimento a formule, in essere, di “avalimento”, citiamo l'attività svolta dal Ministero dello Sviluppo Economico e precisamente della Direzione Generale Vigilanza sugli Enti, il sistema cooperativo e le gestioni commissariali, relativamente alle competenze ispettive sulle cooperative svolte, in tutto il territorio nazionale, da personale opportunamente già formato e dotato della qualifica ispettiva, ma appartenente al Ministero del Lavoro. Ebbene, tale personale, pur non essendo appartenente al MISE svolge legittimamente e formalmente con relativo incarico, per esso, in presenza di una convenzione tra le due Amministrazioni, attività ispettiva istituzionale, anche in virtù della precedente collocazione ed incardinamento, della DG Cooperazione, nel Ministero del Lavoro, e aggiungo in qualità di personale appositamente-opportunamente “formato” in epoca antecedente al passaggio di competenze avvenuto a suo tempo tra detti Ministeri.

Altresì, infine, meriterebbe attenta riflessione il problema della “dispersione” (diaspora) del patrimonio di conoscenze recenti ma anche remote, di tutto il personale appartenente al Ministero del Lavoro, operante sia al centro che nel territorio. Ciò non deve confliggere, al contempo, con la rinnovata esigenza di rendere più moderna l'Amministrazione, economicamente sostenibile, ricorrendo anche ad Agenzie e/o strutture serventi, collegate, controllate, senza perdere di vista il “bene lavoro” (interno od esterno) e la sua dignità connessa con l'esistenza stessa dell'uomo, quale elemento fondante di ogni società. ■



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

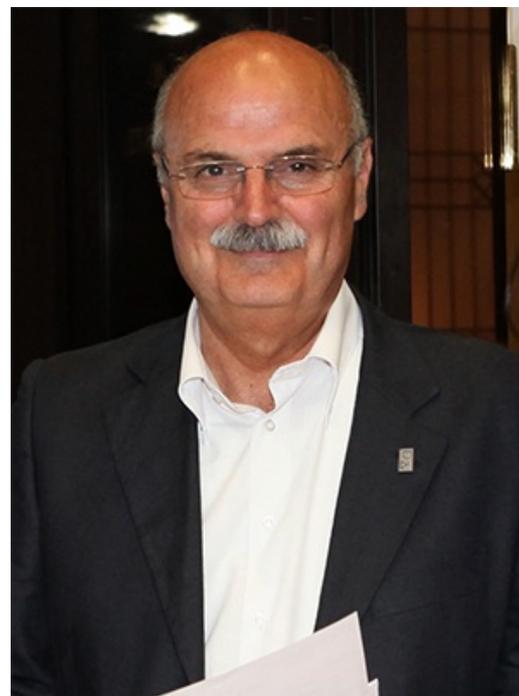
La Fondazione all'appuntamento del rinnovo dei propri organi

di Claudio Palmisciano [*]

Si terrà a Salerno il prossimo 16 maggio la Assemblea Nazionale della Fondazione Prof. Massimo D'Antona, convocata per una occasione straordinaria, legata al rinnovo di tutti i propri organi, a partire dai Rappresentanti delle singole Regioni - destinati a far parte della Assemblea Nazionale - ai componenti degli organi di giustizia e di controllo interno per arrivare fino alla elezione del Consiglio di Amministrazione e, naturalmente, del Presidente.

Un appuntamento particolarmente importante e delicato per la Fondazione che, peraltro, porterà il sottoscritto a lasciare l'incarico di Presidente per effetto della norma statutaria che prevede la non rielezione in tale incarico oltre due mandati. Insomma, dopo due trienni di svolgimento dell'incarico di Presidente, è giunto anche per me il momento di tirare una linea e di favorire il ricambio nel ruolo che, ovviamente, rappresenta una funzione guida per tutti i progetti che la nostra Fondazione porta avanti.

Non voglio qui esprimere saluti particolari perché come socio e, in particolare come fondatore, ho già manifestato, agli amici ed ai colleghi impegnati nella Fondazione, l'intenzione di continuare a dare il mio contributo di esperienza e di conoscenza a sostegno di tutte le attività che i nuovi organi della Fondazione vorranno portare avanti nei prossimi anni. Tuttavia, nel corso della attività svolta dal 31-1-2001, data della sua costituzione, la Fondazione Prof. Massimo D'Antona (Onlus) ha potuto contare sul sostegno e l'impegno di numerose persone che di volta in volta hanno dato quanto era nelle loro possibilità. Ministri, Sottosegretari, Direttori Generali, Dirigenti e Funzionari del Ministero del Lavoro, Studiosi e Docenti universitari, Amministratori e Soci della Fondazione, ognuno per il ruolo rivestito, hanno dato e continuano a dare, in forma assolutamente volontaria, il proprio contributo e impulso all'attività della nostra Fondazione. In questa occasione, quindi, mi sembra opportuno rivolgere un pensiero ed un ringraziamento a tutte queste straordinarie persone.



proprio la Dr.ssa Chiari a proporre alle parti di attribuire alla costituenda Onlus il titolo di "Fondazione Prof. Massimo D'Antona" in ricordo del giurista, consulente del Ministro del Lavoro, assassinato il 20 maggio 1999 da un commando brigatista,

Naturalmente un pensiero particolare lo voglio rivolgere a due cari amici che non sono più tra noi e che rispondono ai nomi di Mario Camatti e Guglielmo Guglielmini i quali, insieme a Roberto Giordano - all'epoca dirigenti sindacali rispettivamente per la Cisl, la Uil e la Cgil - vollero con grande determinazione mettere in piedi questo bellissimo progetto che ci ha portato alla costituzione della Fondazione. Insieme a questi tre sindacalisti voglio con piacere ringraziare la Dr.ssa Paola Chiari, all'epoca Direttore Generale del Personale del Ministero del lavoro, che condusse magistralmente, alla fine del 2000, il tavolo di confronto che portò alla stipula dell'accordo propedeutico alla successiva stesura dello Statuto della Fondazione; in particolare, non posso non ricordare che fu

La nostra Fondazione, nel corso dei suoi quasi 15 anni di attività, ha portato avanti una serie importante di progetti utili a portare un proprio contributo sui temi del lavoro, a favore dei colleghi e degli operatori del settore, e naturalmente ha periodicamente messo in atto iniziative utili a non dimenticare il grande lavoro di studioso messo a nostra disposizione dal Prof. Massimo D'Antona. In particolare, la Fondazione:



- Per onorare la memoria del Prof. Massimo D'Antona, istituisce borse di studio a favore dei propri soci, dei dipendenti del Ministero del lavoro, nonché dei rispettivi figli, per le migliori tesi in diritto del lavoro (l'ultimo bando è stato approvato il 30-10-2013); inoltre, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, grazie ad uno specifico protocollo firmato fra il Ministro del Lavoro e la Fondazione, istituisce il premio di studio "Massimo D'Antona", destinati a giovani laureati (con laurea specialistica o vecchio ordinamento) e dottori di ricerca che abbiano discusso una tesi in materia di diritto del lavoro.
- A partire dal 2011, ha dato vita alla Collana editoriale "Premio Massimo D'Antona" con l'obiettivo di pubblicare le tesi in materia di diritto del lavoro i cui autori sono stati annualmente dichiarati vincitori del premio, a seguito degli appositi bandi emanati dalla Fondazione stessa e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Dal 2013 la Fondazione ha dato vita alla pubblicazione della rivista bimestrale on line "LAVORO@CONFRONTO" (www.lavoro-confronto.it), con l'intento di mettere a disposizione degli operatori del Ministero del Lavoro, nonché delle associazioni imprenditoriali e dei lavoratori, un punto di vista ma, soprattutto, uno strumento semplice e pratico di supporto alla attività quotidiana di migliaia di addetti ai lavori sparsi sul territorio nazionale, sui diversi aspetti che investono il mondo del lavoro ed il welfare.
- Dal 2014 è stata avviata una nuova iniziativa editoriale con la pubblicazione dei "Quaderni" della Fondazione con l'intento di raccogliere argomenti riguardanti il mondo del lavoro e approfonditi con iniziative intraprese dalla Fondazione. Nel primo numero di "Quaderni" sono stati raccolti gli Atti di una iniziativa convegnistica organizzata dalla Fondazione il 20 maggio 2014, nel XV anniversario della scomparsa di Massimo D'Antona.
- Nell'intento di far emergere le professionalità presenti fra i propri soci ed all'interno del Ministero del Lavoro in particolare, ha istituito un premio destinato ai soci che abbiano trattato argomenti riguardanti il DIRITTO DEL LAVORO e la LEGISLAZIONE SOCIALE attraverso la pubblicazione di libri o articoli.
- In collaborazione con il Ministero del Lavoro, organizza annualmente un evento convegnistico su tematiche inerenti il diritto del lavoro, con la partecipazione di studiosi della materia nonché di personalità delle istituzioni, della politica e del mondo del lavoro.
- Ha attivato una convenzione con l'Università Telematica Internazionale UNINETTUNO, finalizzata a sostenere i soci della Fondazione (e loro familiari di primo grado) nella frequenza di tutti i corsi di laurea triennali e dei master universitari programmati da Uninettuno, usufruendo di uno sconto del 30% sulla quota di iscrizione.

Un'attività piuttosto variegata che merita senz'altro di essere ulteriormente ampliata a sostenuta. Come ho detto, io sono pronto a mettermi a disposizione della nuova squadra che guiderà la Fondazione dopo l'Assemblea Nazionale elettiva di Salerno del 16 Maggio prossimo.

Con una cordiale stretta di mano a tutti i nostri lettori.

20 maggio, una data da non dimenticare La scomparsa di Massimo D'Antona

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

“Patto per l’occupazione e lo sviluppo”, firmato fra Governo e parti sociali alla fine del 1998; un patto che il giurista aveva pensato per il Governo guidato da Massimo D’Alema e per il ministro del Lavoro Antonio Bassolino.

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



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



Su Massimo D’Antona e sulle sue opere sono state scritte tante cose. Noi – in questa occasione ed all’indomani della grande azione di sciopero e delle manifestazioni di piazza del 5 maggio 2015 indette per protestare contro l’ipotesi del Governo di riforma della scuola – vogliamo ricordare che nel patto del 1998, quello che poi avrebbe purtroppo provocato la sua condanna a morte, Massimo D’Antona aveva scritto chiaramente, per conto del Governo, delle regole fondamentali precise per quanto riguarda il metodo e la politica della concertazione; un metodo ed una scelta politica cui lui puntava molto, perché pensava, era convinto, che le forze sociali, datoriali e dei lavoratori, dovessero impegnarsi direttamente nell’assunzione di responsabilità piene nella scrittura delle regole di governo del mondo del lavoro.

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

Vedremo... ■

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

Ministero del Lavoro... un cantiere infinito

di Renato Nibbio [*]

Lo scorso numero ci eravamo lasciati ripromettendoci di ritrovarci su queste pagine di Lavoro@Confronto per approfondimenti sull'Agenzia ispettiva, ma anche con la segreta speranza di potere riportare anticipazioni sul soggetto (una seconda Agenzia?) in cui il Jobs Act confida per riformare profondamente le politiche del/per il lavoro.

... Soprassediamo, non senza affidare all'articolo di Stefano Oliveri Pennesi un' articolata riflessione su "chi siamo" e su cosa si rischia di perdere in nome del contenimento della spesa pubblica.

Un risparmio, forse solo nell'immediato, che rarefa ulteriormente il già smilzo *«presidio permanente di legalità e tutela del lavoro, a tuttotondo»* un tempo capillarmente strutturato con gli uffici di collocamento ed il corollario dei cantieri di lavoro, della formazione professionale...

Un impegno quotidiano del Ministero del Lavoro per *«preservare" e garantire ogni territorio, dotato di pari dignità e specificità socio economica»*.

A ciò si aggiungano le problematiche degli esuberanti, dei contingenti in soprannumero, della mobilità... che, comunque, troveranno una "soluzione" nel Disegno di Legge di iniziativa del Governo per la *"Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*, che il Senato ha approvato (i.e. atto n° 1577-A) e che ora passa alla Camera.

La delusione per ciò che si apprende (o, meglio, non si apprende) è ben presente nel piacevole contributo di Dario Messineo.

Piacevole solo per la garbata arguzia con la quale viene posta l'annosa problematica della incomprensibile assenza presso gli uffici periferici del Ministero del Lavoro di uffici legali con iscritti all'Albo, sia pure nell'elenco speciale, al pari di chi rappresenta in giudizio INPS ed INAIL; giusto per citare i due Istituti vigilati con i quali si dovrebbe dar vita ad un unico corpo ispettivo e verso i quali dovrebbe transitare la maggior parte del personale amministrativo delle DIL e DTL.

A sua "consolazione" rispetto alle esigue note spese che ci racconta essergli state liquidate dal giudice ci preme dirgli che ad altri (e fra questi chi scrive) è andata persino peggio vedendosi liquidare spese processuali degne di qualsiasi affermato professionista... certo senza alcuna "percentuale", ma nemmeno una riga di elogio.

Ma Dario Messineo riprende anche il tema, che gli sappiamo caro, della vicedirigenza ed ancor più delle alte professionalità che presso il Ministero del Lavoro non hanno avuto il dovuto riconoscimento, né in termini giuridici, tantomeno economici.



Gianluca Meloni, con *"Senza strumenti e servizi adeguati il contratto di ricollocazione rischia di restare una chimera"*, rimette il classico dito nella piaga evidenziando con articolate e persuasive argomentazioni l'imprescindibilità di questo istituto *«indispensabile se si vuole transitare da un sistema che preservi il posto di lavoro a un sistema che garantisca politiche di supporto e assistenza intensiva alla famiglia e ai lavoratori nella fase di passaggio da un'occupazione a un'altra, integrando in modo sinergico il sostegno al reddito con azioni di reinserimento lavorativo efficaci»*.

Un ragionamento, quello di Gianluca Meloni, che riporta alle carenze dei servizi per l'impiego, sia pubblici che privati, che non riescono ad assolvere alle funzioni ad essi

delegate, con un'efficienza che, confrontata con i dati europei, risulta molto al di sotto della media.

Ed una conferma è facilmente rinvenibile nell'esame dei dati disponibili su base europea relativi alla "quota di intermediazione" dei centri, ossia sulla capacità di incidere concretamente sulla platea di coloro che sono alla ricerca di occupazione, come ricordava Gabriele Fava su Il Sole 24 Ore dello scorso 20 marzo. Sennonché la proposta con la quale Fava chiude l'articolo ci dovrebbe ricordare "qualcosa", o per lo meno ci si dovrebbero ritrovare i meno giovani operatori del Ministero, considerato che la «*possibile soluzione è quella di far lavorare i dipendenti pubblici dei centri per l'impiego in un'ottica propositiva verso le aziende, ossia passando per le aziende stesse, al fine di conoscerne il fabbisogno specifico di risorse*»... cioè il S.E.D.O.C. (Sistema Europeo incontro Domanda-Offerta lavoro in Compensazione comunitaria) adottato dal Ministero del Lavoro agli inizi degli Anni Ottanta!



Ritornano anche su questo numero i colleghi Erminia Diana e Luigi Oppedisano con un focus sul trasferimento d'azienda e la tutela del lavoratore, tema di estrema attualità visti i soventi cambi nelle titolarità delle imprese, alla ricerca di «*una linea di confine, nonché un punto di equilibrio tra le insostituibili e contrapposte esigenze di tutela dei lavoratori e le esigenze di trasformazione per le varie attività produttive*».

Tiziano Argazzi ripropone la tematica del lavoro negli enti sportivi dilettantistici e, dopo averne valutato - nel primo numero di questa Rivista - agevolazioni, vantaggi e limitazioni, vi si addentra analizzandone le forme costitutive e gli istituti contrattuali possibili, fornendo un sia pur sintetico ma esaustivo ed utilissimo *vademecum*.

Per la "cassetta degli attrezzi" degli ispettori altrettanto utili i contributi di Mario Chiappetta sull'apparato sanzionatorio in materia di autotrasporto (di cui proponiamo la prima parte), e di Angela Gerarda Fasulo sugli obblighi di tenuta del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo.

Katia Elisabetta Provenzano fa seguito ai primi capitoli pubblicati sullo scorso numero di Lavoro@Confronto concludendo il proprio contributo sul Comitato unico di garanzia nel quale e per il quale siamo certi porterà un qualificato e motivato apporto.



Veramente ottimo il contributo di Massimo Peca, uno degli ispettori tecnici che qualificano in nostro Dicastero e le alte professionalità che vi lavorano. Analisi comparata che offre un importante contributo volto a superare "inefficienze" iniziando «*ad unificare le competenze che ha lo Stato e, non appena definita la riforma costituzionale, aggiungere quelle delle Regioni, cioè del SSN. Esiste già il "germe" aggregatore (in senso chimico): si chiama*

INAIL e tale unificazione rappresenterebbe il naturale completamento di questo ente, come è avvenuto con l'ISPESL e l'IPSEMA. Insomma, iniziare con una Agenzia "leggera" che diventi completa non appena possibile. Si può fare da subito e la delega in scadenza ne è l'occasione».

Chiudiamo, pertanto, anche questo nono numero della Rivista con la sincera soddisfazione di chi, proprio grazie a Lavoro@Confronto si convince ogni giorno di più delle autentiche e spesso inespresse e misconosciute Professionalità presenti nel Ministero del Lavoro... basta capacitarsene e spingere l'acceleratore. ■

[*] Direttore di LAVORO@CONFRONTO

Si può fare. Si deve fare.

di Massimo Peca [*]

Angelo Branduardi e Frederick Frankenstein ci ricordano che “si può fare”.

La Giornata mondiale per la salute sul lavoro, dello scorso 28 aprile dovrebbe darci l'occasione per fare qualche riflessione fuori dal nostro piccolo condominio. Quest'anno il tema è stato la “Salute e sicurezza nell'utilizzo di prodotti chimici sul lavoro”. Quelli su cui il nostro Paese e il Servizio sanitario nazionale globalmente, in particolare i Servizi per la prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro (gli SPSAL), sono alquanto inadempienti in relazione all'organizzazione dei controlli necessari per verificare l'attuazione delle normative europee REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) e CLP/GHS (Classification, labeling and packaging of substances and mixtures/Globally Harmonised System of classification and labelling of chemicals).

Il prossimo 14 giugno scade la delega che il Parlamento ha concesso al Governo per emanare i decreti legislativi previsti nella legge 10 dicembre 2014, n. 183. In particolare, mi riferisco all'istituzione della “Agenzia unica per le ispezioni del lavoro”. Come la definisce il provvedimento legislativo.

In una precedente occasione, mi sono occupato della necessaria modifica costituzionale dell'articolo 117 e dei riflessi che questa dovrebbe avere sul sistema di controllo per la salute e la sicurezza dei lavoratori, terminando con la “peculiarità che ci contraddistingue rispetto al resto del mondo”.

Questa volta cercherò di spiegare perché ritengo necessario che il nostro sistema si evolva, magari ispirandosi ai modelli esistenti in altri Paesi. A mio avviso questo è il modo in cui si deve razionalizzare tutto il complesso in discussione, mediante il quale si otterrebbe anche la sua semplificazione, almeno organizzativa e strutturale. Quella legislativa, sarebbe una conseguenza inevitabile.

Senza andare molto lontano, negli USA o in Australia, ad esempio, vorrei fare qualche confronto con gli altri Paesi dell'Unione Europea. Come ho già avuto modo di argomentare in altre circostanze, le informazioni che cito sono tratte dall'ILO, dall'EU-OSHA, da EUROSTAT, dall'INAIL e dai rapporti annuali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sull'Attività delle regioni e delle province autonome per la prevenzione nei luoghi di lavoro.

Ma prima, qualche numero. Con tutta la prudenza necessaria nel trattare questi dati, l'ILO ci dice che il 9.8% degli infortuni che accadono nel mondo avvengono in Italia (esclusi quelli in itinere) e di questi il 2.7% sono mortali, avendo l'1.2% dei lavoratori del resto del mondo.



comunicazione di questi dati, è ancora molto difficile averne di perfettamente confrontabili a causa delle differenze esistenti nella varie legislazioni.

Passando ad un sommario esame di come sia articolata la vigilanza nei luoghi di lavoro per verificare la rispondenza alla legislazione che tutela la salute e la sicurezza dei lavoratori, si nota come in quasi tutti i 38 Paesi su cui ho fatto qualche



Con altrettanta prudenza, bisogna sapere quali sono i tassi standardizzati europei dei casi mortali italiani (incidenza infortunistica per 100.000 occupati): 1,3 nel 2012 contro lo 0,1 della Finlandia, lo 0,6 del Regno Unito e dei Paesi Bassi, lo 0,8 della Svezia, lo 0,9 della Germania.

Purtroppo, per le malattie professionali, reperire i dati da confrontare è estremamente difficile per molte ragioni. L'ILO ci indica il numero complessivo di quelli mortali per ogni anno: 2.020.000 su un totale di 160.000.000. Nonostante l'UE abbia emanato il regolamento 1338/2008 che stabilisce l'obbligo di

approfondimento, ci siano degli unici organismi pubblici di controllo (in genere Agenzie) supervisionati dai Ministeri del lavoro o ministeri multifunzionali ad esso assimilabili. In nessun caso questi compiti sono svolti esclusivamente dai servizi sanitari pubblici, come in Italia. Neppure nel Regno Unito, dove hanno inventato il national health service, il servizio sanitario nazionale.



In quasi tutti i 38 Paesi il sistema è unico con quello che garantisce il rispetto delle norme contrattuali e assicurative, ma sempre con ispettori che si occupano solo di una funzione: salute e sicurezza o aspetti contrattualistici, contributivi, assicurativi.

L'unica eccezione (ma non nelle funzioni ispettive descritte) esiste in Irlanda, in cui ci sono due agenzie nazionali separate. Nel Regno Unito, è stato molto indicativo e interessante constatare che nelle pagine di presentazione di questi compiti, vi è sempre riportata la possibilità per le aziende ispezionate, di segnalare alla medesima autorità locale le eventuali difformità di applicazione della normativa da parte degli ispettori, rispetto agli standard fissati dall'HSE. In Italia ci sarebbero un fiume di segnalazioni.

Ai patiti del federalismo non dovrebbe sfuggire il sistema tedesco, formato da 16 agenzie federali (una per ogni Land) coordinate da quella nazionale, che a sua volta dipende dal solito ministero del lavoro e degli affari sociali (Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Altro che 250 SPSAL/SIA dipendenti da altrettante amministrazioni diverse esistenti in Italia.

Ma, in parte, queste non sono informazioni nuove. Le avevano già date alcune delle sei commissioni d'inchiesta parlamentari sul fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali che si sono succedute negli anni. Per una lettura completa, rimando agli allegati a questo articolo.

Un'agenzia che mi è sempre piaciuta, fin dalla sua istituzione, è quella portoghese: l'ACT, l'Autoridade para as Condições do Trabalho, l'Autorità per le condizioni del lavoro, nata dalla fusione in un solo organo dei vari ispettorati locali.

Nel nostro Paese i controlli sulla salute e la sicurezza dei lavoratori civili nei settori marittimo, aereo, ferroviario e minerario, sono demandati ad organismi diversi:

- al Servizio sanitario nazionale (SSN), quelli del personale che lavora nei porti in collaborazione/coordinamento con le Autorità portuali;
- alle Capitanerie di Porto (cioè alla Marina Militare, Ministero della difesa), quelli del personale che lavora a bordo della imbarcazioni italiane e a questo, sarebbe stata intenzione dell'ex ministro Lupi, aggiungere anche quello straniero per effetto della Convenzione internazionale sul lavoro marittimo dell'ILO, MLC 2006. Una scelta tutta italiana non ancora del tutto superata;
- agli uffici periferici del Ministero dei trasporti, quelli del personale degli aeroporti;
- congiuntamente a Trenitalia / RFI e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, quelli di tutto il personale di queste aziende pubbliche, ma solo per gli aspetti di sicurezza, con il grosso limite che solo una piccolissima parte della legislazione in vigore è applicabile e sanzionabile.

Mentre, i rischi per la salute sono appannaggio del SSN. A tutto ciò, si aggiunge la particolarità che queste divisioni di competenze non valgono per i gestori privati di concessioni ferroviarie, poiché la vecchia legislazione non contemplava l'esistenza di concessioni a privati. Il trattamento legislativo a loro riservato è del tutto simile a quello di una officina meccanica privata. Si deve necessariamente aggiungere un'altra singolarità: spesso le indagini per gli infortuni accaduti nel settore ferroviario sono svolte dalla Polizia Ferroviaria, invece che dagli ispettori tecnici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

- alle Regioni, direttamente e non tramite il SSN, quelli del personale che lavora nella miniere, nelle cave, nelle torbiere e nell'estrazione delle acque minerali.



A tutto ciò, si aggiungono le competenze del Ministero dello sviluppo economico (MISE) e quello della salute. Al primo giungono tutte le segnalazioni di non conformità alle direttive di prodotto (in genere del SSN) che riguardano la sicurezza delle attrezzature e delle macchine, che le “istruisce” e demanda all'INAIL (oggi, prima era l'ISPESL) la verifica dell'attendibilità di quanto segnalato e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il controllo delle modifiche richieste dal MISE.

Il Ministero della salute, tramite la sua Direzione generale della prevenzione sanitaria, ha tra le sue funzioni anche quella della “prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, ivi incluse le altre competenze sanitarie in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro previste dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81”.

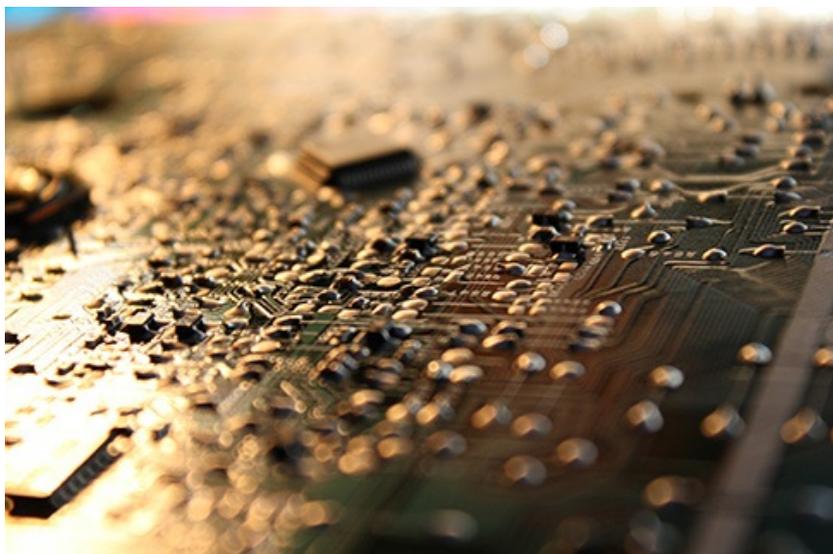
Che dire, solo in qualche altro Paese esistono divisioni per grandi settori produttivi, ad esempio in Finlandia: petrolifero, porti, aeroporti. Ma sempre e comunque, gli organi sono unici, la legislazione non contempla “zone franche” e l'autorità di supervisione statale è sempre una sola. Da questa dipendono i singoli organi. Solo in Italia esiste una confusione così estesa ed una arretratezza/scoordinamento legislativo in alcuni settori, sconvolgente: marittimo/portuale e ferroviario. Forse non è un caso che se si cerca l'organizzazione ispettiva esistente in Italia nel sito dell'ILO, si troveranno delle scarse informazioni.

Qualche annotazione sulla parte principale della nostra pubblica amministrazione che si occupa di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro: i Servizi di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro (SPSAL) delle ASL (cioè del SSN). Qualcuno dovrebbe spiegare il perché di questi dati, calcolati dalla fonte ufficiale, relativi agli SPSAL di tutto il Paese:

	2012	2011	2010	2009	2008
Indagini di polizia giudiziaria per infortuni concluse con contravvenzioni	28,2%	36,0%	32,1%	29,2%	30,4%
Indagini di polizia giudiziaria per malattie professionali concluse con contravvenzioni	8,5%	9,1%	12,1%	19,1%	10,6%
Aziende ispezionate in cui sono state rilevate irregolarità sanzionate	31,8%	36,1%	33,2%	34,0%	49,8%
Importo medio delle violazioni riscontrate da ogni ufficiale di polizia giudiziaria	€ 14.913,87	€ 17.628,27	€ 19.489,33	€ 21.057,45	€ 16.062,06

Secondo me, sono dati lontani dalla normalità. Lo dico con cognizione di causa.

Sempre dai rapporti annuali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, rilevo che non vengono mai quantificate le “disposizioni” (istituto previsto dall'articolo 10 del DPR 19 marzo 1955, n. 520) e mi torna in mente una affermazione fatta dal dr. Beniamino Deidda e contenuta negli atti “Organizzazione dell'attività inquirente e strumenti per garantire una cultura specialistica negli uffici giudicanti”, Incontro di studio sul tema tutela della sicurezza del lavoro – Roma 24 maggio 2007, Consiglio Superiore della Magistratura, in cui diceva: “Penso all'uso illegittimo della disposizione cui si è già fatto cenno. Ci sono regioni in cui quest'uso è assai diffuso e sembra non avere rilievo la circostanza, che in verità appare decisiva, che l'art. 25 d. lgs. 758/94 faccia divieto di utilizzare gli istituti della diffida e della disposizione “nelle



contravvenzioni". Ma i servizi di certe regioni italiane ritengono che la prescrizione sia misura troppo dura nei confronti del contravventore e allora adottano la più dolce misura della disposizione, una sorta di avvertimento che entro un certo termine il contravventore deve mettersi a posto.". Mi pare che questa sia materia per la Corte dei Conti e la "prassi" descritta dura da tantissimi anni.

Intanto, i morti in mare e nelle ferrovie continuano ad esserci. La legislazione di settore è inadeguata, scoordinata rispetto al decreto legislativo 81/2008 e i sindacati di categoria fanno appelli, fanno firmare petizioni e protestano da anni. Le malattie professionali in agricoltura sono cresciute del 141.7% (avete letto bene, 141.7%!) confrontando il 2013 con il 2009. Gli esposti a polveri di legno sono 120.000. Il 62% delle cassiere hanno patologie diagnosticate alle spalle e alle mani. Esiste il fenomeno diffusissimo e perdurante della "sottonotifica" anche perché c'è una "evasione degli obblighi di denuncia da parte dei medici" e "difficoltà diagnostiche nei casi più complessi, pressioni dirette o indirette da parte dei datori di lavoro sui lavoratori e sugli stessi medici competenti, soprattutto nelle piccole imprese, per timori di aumento dei premi assicurativi e azione penale". Diverse Regioni sono ancora inadempienti all'obbligo di censire l'amianto, che risale al 1992 ed ogni anno ci sono 1500 morti, ma solo 700 vengono indennizzati.



Di fronte a questi problemi, anche frutto della frammentarietà e disomogeneità dei controlli (se ci sono), quando leggo sui rapporti annuali regionali, prefazioni rassicuranti e auspicanti, da parte di qualche medico, mi chiedo (veramente, penso di saperlo) perché non è ancora stato realizzato il SINP, il Sistema informativo nazionale per la prevenzione? Non è certo la panacea di tutti i mali, ma sarebbe indispensabile nel sistema frammentato attuale. Invece, diventerebbe inutile se esistesse una sola agenzia per il controllo delle condizioni del lavoro, perché questa dovrebbe necessariamente avere tutti i dati utili a gestire le attività prevenzionistiche e ispettive per conoscere i problemi della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Dunque, se vogliamo superare queste "inefficienze", sarebbe il caso di iniziare ad unificare le competenze che ha lo Stato e, non appena definita la riforma costituzionale, aggiungere quelle delle Regioni, cioè del SSN. Esiste già il "germe" aggregatore (in senso chimico): si chiama INAIL e tale unificazione rappresenterebbe il naturale completamento di questo ente, come è avvenuto con l'ISPESL e l'IPSEMA.

Insomma, iniziare con una Agenzia "leggera" che diventi completa non appena possibile. Si può fare da subito e la delega in scadenza ne è l'occasione. A tale scopo, da oltre un anno esiste un apposito progetto di legge.

Ovviamente per farlo sono necessarie delle risorse umane ed economiche. Quelle umane possono essere reperite con la mobilità intercompartimentale, ad esempio accettando le richieste dei tecnici della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, oppure di ingegneri, tutti da assegnare al profilo professionale di ispettori tecnici. Premesso che l'Agenzia dovrebbe essere costituita secondo quanto previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, le risorse economiche posso essere reperite anche dalla modifica dell'articolo 13, comma 6 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Con questi fatti potremo dare una rispettosa, concreta e piccola risposta, ad esempio, ai familiari di Giuseppe Toneatti, morto lo scorso 30 marzo nell'esplosione di una cisterna dell'inceneritore di rifiuti speciali di Spilimbergo (PN), su cui Stefano Pedica della direzione PD ha dichiarato: «Sulla sicurezza non si deve mai abbassare la guardia e, anche in tempi di spending review, bisogna aumentare i fondi per gli ispettorati del lavoro. La morte di un operaio sul lavoro è un fatto gravissimo che deve impegnare il governo a investire di più sulla sicurezza, incrementando l'attività ispettiva. È doveroso aumentare i controlli, in quanto sono ancora tanti i posti di lavoro dove si rischia la vita perché non vengono rispettate le norme. Questo non deve più avvenire e lo ribadiamo nel giorno in cui, purtroppo, piangiamo l'ennesima morte bianca».

[*] *Ispettore tecnico, Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.*

Chiacchierata tra un giudice ed un avvocato del ministero... ma non troppo!

di Dario Messineo [*]

Il Giudice pronuncia solennemente la sentenza e in piedi, davanti a tutti, in un'aula affollata da centinaia di avvocati in attesa del proprio turno, pronuncia le parole in nome del popolo italiano "Respinge il ricorso e condanna il ricorrente (trasgressore) a pagare le spese processuali nella misura di 30 euro!"... "Cosa? 30 euro? Ho capito male?"... "No... no...", replica il giudice mentre sta per andare via dall'aula trafelato, con innumerevoli fascicoli sotto braccio. "Avvocato, 30 euro... ha capito benissimo". Io, in qualità di Avvocato, della Direzione Territoriale del Lavoro, tra lo stupito ed il rassegnato, provo a replicare: "Ma mi scusi, signor Giudice... ehm... io ho svolto, un'attività professionale, sono abilitato all'esercizio della professione forense, ho presentato la nota spese, come prescritto dalla Legge, per un totale di 1000 euro, dove indico la delega del dirigente, le ore di lavoro impiegate per redigere gli atti processuali, ho replicato in fatto e in diritto alle eccezioni processuali e di merito su questioni giuslavoristiche di particolare complessità, ho controinterrogato ai testi citati dalla controparte, ho redatto le memorie difensive, ho partecipato attivamente a tutte le udienze e sono riuscito a dimostrare alla fine del processo, come lei stesso attesta in sentenza, che il ricorso era infondato per un valore della causa di circa 100.000 euro. Come si può decidere che una attività di questo tipo valga solo 30 euro?".



Niente, nulla da fare, il giudice è irremovibile: "La giurisprudenza di Cassazione, se pure datata, è chiara. A voi del Ministero del Lavoro non spetta nulla, solo le spese vive e comprovate, quindi il costo della carta e null'altro". Un velo di silenzio tombale scende improvvisamente sull'aula, gli avvocati (che parlavano di enfiteusi, fallimento, sfratti e altre mille sofisticate questioni giuridiche) improvvisamente stanno guardando tutti me e i profani del diritto (li perché chiamati dal giudice per altre cause) si chiedono che cosa diavolo stia succedendo. Io, nel frattempo vorrei andarmi a nascondere nel posto più buio della terra!

Dopo questo storico episodio ce ne furono altri ma il significato di fondo non cambiò, la scena era sempre la stessa, i colleghi avvocati, anche gli avversari, mi circondavano all'uscita dall'aula, alcuni intimamente turbati, mi stringevano la mano in segno di solidarietà e con una faccia contrita mi chiedevano scusa per il giudice, intimoriti che una cosa del genere potesse capitare anche a loro, ma quando spiegavo di essere dipendente pubblico statale nei loro occhi leggevo che come tale me lo meritavo, quasi che fosse una nemesis necessaria, per chi ha il peccato originale di aver scelto di lavorare nella pubblica amministrazione avendo tradito la categoria forense. Ma, nessuno mi toglie dalla testa che sotto sotto pensavano anche: "Ah però, ma che pacchia queste opposizioni alle ordinanze ingiunzione: se vinciamo il giudice non si sogna neanche di guardare la nostra nota spese e ci riconosce la parcella (a seconda del valore della causa!) più i diritti di legge, con possibilità di un incremento di altri 1000 euro per spese generali e altre spese indicate in parcella, e se perdiamo rischiamo al massimo 30 euro!!!".

Certo può accadere che un giudice riconosca le spese processuali ma tanto non si possono riscuotere e comunque il Giudice di Appello o la Cassazione, riformerà sempre queste sentenze. In ogni caso se effettivamente al Ministero riuscisse ad ottenere delle sentenze favorevoli perché il giudice e l'avvocato difensore non conoscono la giurisprudenza su questo punto e nulla eccepiscono, ad incassare queste somme sarebbe sempre e comunque il Ministero delle Finanze e non il Ministero del Lavoro perché nessuno ha previsto legislativamente una difesa tecnica.

Ogni tanto mi viene da chiedermi: "E allora? Perché affannarsi tanto? È tutto inutile!".

Eppure quando studiavo all'Università, tanti anni fa oramai, mi avevano insegnato che i dipendenti si devono motivare, che il lavoro di qualità costituisce un valore aggiunto per le aziende pubbliche e private.

Una volta un giudice, in una fredda giornata invernale, mi prese da parte e con un tono un po' sornione mi disse: "Scusi avvocato, mi spieghi un attimo, ma lei è avvocato o no?". "Sì", risposi compiaciuto (finalmente uno che si interessava al mio travaglio interiore), "sono avvocato, come tantissimi altri colleghi che fanno il mio mestiere nelle DTL in Italia e posso fregiarmi del titolo perché ho esercitato per un po' di anni e mi sono cancellato senza indegnità non appena assunto nella Pubblica Amministrazione, però per una serie di vicende complesse il contratto è scollato dalla realtà lavorativa".

Visto che mi guardava perplesso continuai a spiegare per far capire l'intricata faccenda: "La legge 689/981, modificata

dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. 150/2011, stabilisce che i funzionari, su delega dei dirigenti, rappresentano direttamente l'amministrazione in giudizio. Nel 1981, dopo la depenalizzazione, i capi dell'ispettorato del lavoro (preparati tecnicamente in materia giuslavoristica) si occupavano direttamente della rappresentanza, il processo era volto solo all'accertamento della verità, i Pretori utilizzavano i mezzi istruttori simili a quelli del Giudice Penale e la sentenza veniva pronunciata sulla base di una istruttoria condotta in tutto e per tutto dal Pretore medesimo. Dopo una decina di anni, però, i giudici cominciarono a applicare le regole processuali ordinarie, più o meno dagli anni 1990, i Direttori divennero Manager (legge sulla privatizzazione del pubblico impiego d.lgs. 29/1993 e ss.) con scarse competenze di natura tecnica e meno che meno di tipo processuale. Delegarono, quindi, i funzionari abilitati all'esercizio della professione e la rappresentanza si tramutò, di fatto, in difesa tecnica. Ma la svolta decisiva si ebbe con la riforma del processo con il quale si definirono i riti da applicare nei processi".

"Scusi", mi interrompe il giudice, "ma si riferisce al D. Lgs. n. 150 del 2011?". Io: "Proprio quella". Ed il giudice, che sapeva benissimo di cosa parlavo, aggiunse di getto: "Quella riforma è servita per razionalizzare il sistema giudiziario, creando tre riti: 1) il rito ordinario di cognizione, 2) il rito sommario e 3) il rito del lavoro, per evitare che vi fossero più tipologie processuali speciali e velocizzare l'attività giudiziaria". "Vero", rispondo prontamente, "con quella riforma l'opposizione ad ordinanza è entrata a far parte ufficialmente nel rito del lavoro, ma da quello derivarono delle conseguenze importanti per i processi ex l. 689/1981. Difatti, ferma restando la competenza del Tribunale, ad indicare l'importanza della tipologia delle controversie (quelle per violazione al codice della strada rimangono assegnate al giudice di pace) venne introdotto l'obbligo di capitolazione delle prove testimoniali, venne estesa l'applicazione delle regole processuali del rito del lavoro (con conseguente obbligo di provare ciò che si sosteneva su ogni punto senza l'ausilio del potere istruttorio del giudice) e, in generale, vennero rese operative tutte le decadenze che da questo derivano nel caso di mancato deposito dei documenti, con conseguenti ulteriori oneri processuali a carico dei funzionari che non possono più dimenticare di formulare tutte le eccezioni alla prima udienza e non possono sgarrare i termini per il deposito degli atti durante tutto il processo a pena della sicura sconfitta in giudizio anche nel caso di piena ragione".



"Va beh", mi interrompe il giudice, con un sorrisetto tra il serio ed il faceto, "capisco che il rito del lavoro sia il più complesso e pieno di trappole pericolose per la difesa, ma Voi siete dei professionisti dipendenti, come gli avvocati INPS ed INAIL e quindi siete assicurati nel caso di danni all'erario, adesso non la faccia tragica". Ho un rigurgito di dignità e non rispondo, capisco che vuole provocarmi, del resto come faccio a dire che effettivamente non c'è alcuna assicurazione che ci tuteli? Meglio non dirlo, come ho capito, anche di recente, che è meglio non parlare mai della propria retribuzione, si rischia uno sguardo misto a commiserazione e compatimento, che non vorrei, sinceramente, suscitare in nessuno nella mia vita.

Nel 1999, l'art. 13 del contratto collettivo e l'art. 5 del CCNI Ministero del lavoro sembrava dare delle vere speranze ai funzionari del ministero che rappresentavano l'amministrazione in giudizio. Si parlava finalmente di alte professionalità e professionisti dipendenti, veniva istituita una Commissione (art. 37 CCNL) per la creazione della "separata area dei professionisti". Ma era solo un fuoco di paglia, che avrebbe soltanto dato una inutile illusione a coloro che lavoravano in quell'ambito. Il CCNL non ha, di fatto, mai previsto questa separata area e pertanto i professionisti dipendenti nel comparto ministeri sono dei fantasmi ma si aggirano ogni santo giorno, sperduti, nelle aule dei tribunali.

"Si ma scusatemi", interrompe il Giudice, "mi pare di ricordare che il Tar e l'ARAN hanno sempre sostenuto che i quadri nel pubblico impiego non vengono riconosciuti in quanto è prevista l'area dei professionisti, o anche le Posizioni Organizzative oppure la famosa vicedirigenza". "Giusto", rispondo io, "l'ARAN^[1] lo ha sempre sostenuto, ritenendo non applicabile l'area dei quadri intermedi di cui alla legge 190/1985, proprio in virtù delle previsioni contrattuali e legislative sopra riportate ha ritenuto non applicabile la disciplina al settore pubblico. Il problema di fondo sta però nel fatto che con il Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, Art 5, comma 13 è stato abrogato l'art. dell'art. 17/bis del D.lgs. 30-3-2001 n. 165, che aveva introdotto l'area separata della vicedirigenza, restando impregiudicate le questioni di costituzionalità che da questo derivano. Per quanto riguarda le Posizioni organizzative, invece, pur essendo previste sia agli artt. 18 e 19 del CCNL 1998/2001 del comparto Ministeri sia nel CCNI del Ministero del lavoro queste ultime non sono state mai poste in essere dal Ministero del lavoro".

Il Giudice a questo punto mi guarda sorridendo e dice: "Ma, mi scusi, sta inventando delle storie mi sa... perché il riconoscimento delle alte professionalità esiste dappertutto sia nel CCNL Sanità, Enti locali, Parastato e Voi non le avete istituite?". "No", dico quasi con imbarazzo: "nulla di tutto ciò".

Ad onor del vero nel comparto ministeri quasi da nessuna parte vengono riconosciute le posizioni organizzative ma è vero che in tutto il comparto stato non vi è una figura professionale come quella degli avvocati delle DTL.

Dopo essermi ricomposto, continuo il mio racconto per cercare di introdurre una nota di ottimismo: “Adesso si parla di una nuova Agenzia Unica Ispettiva, prevista dalla legge 10.12.2014, n. 183 dall’art. 1, comma 7, lett. l), che dovrà riunire i corpi ispettivi di INPS, INAIL e Direzione Territoriale del lavoro”. “Come le Agenzie fiscali”, annuisce il Giudice, quasi tra sé e sé. “Esattamente”, confermo io, “ed anche gli uffici legali dovrebbero confluire in questa Agenzia. Finalmente si dovrebbe parlare un unico corpo ispettivo che possa seguire un’unica linea di ispezioni con una *mission* specifica, che avranno come compito il rispetto delle regole la lotta all’evasione contributiva previdenziale e fiscale. La parte della riscossione dovrebbe essere curata espressamente dagli uffici legali dell’agenzia, anche se le prime indiscrezioni fanno intendere che non sia proprio così”.



“Scusi”, mi interrompe ancora il giudice, incuriosito dalle novità normative di cui avevo accennato in precedenza e che sembrava aver dimenticato per un attimo, “questa novità normativa relativa alla creazione dell’Agenzia Unica vuol dire che finalmente non dovremo fare più processi per il medesimo verbale ispettivo e ascoltare gli stessi testimoni più volte (una volta per l’impugnazione del verbale INAIL, una volta avverso la parte contributiva INPS ed un’altra volta con Voi per le sanzioni amministrative), e, inoltre, non ci saranno triplici impugnazioni in Corte d’Appello e altrettante impugnazioni in Cassazione. Sarebbe veramente un bel risultato dal punto di vista dell’economia processuale e un eccellente risparmio di spesa per le aziende!”. “Ehm”, rispondo io un po’ intimorito, “mi sa di no. Questa era una proposta che avevamo fatto insieme a quella di eliminare le ordinanze, ormai meri atti di conferma cartacea dell’attività ispettiva”. “Ma scusi”, replica il giudice un po’ stizzito, “se eliminate le ordinanze, e consentite l’immediata impugnazione dei verbali di illecito amministrativo, tutto il contenzioso si rivergerà, d’emblée, sui nostri uffici”.

Il problema del carico di lavoro degli uffici giudiziari effettivamente non è da sottovalutare e ogni provvedimento che non sia in linea con la diminuzione dei processi potrebbe andare ad intaccare il fragile equilibrio dei carichi di lavoro dei giudici ed incrementare le lungaggini processuali.

Cerco di spiegarmi meglio e continuo pacatamente e senza scomporni: “In realtà l’idea sarebbe quella di adottare la stessa strategia in uso per la violazione al codice della strada, cioè non eliminare le Ordinanze, ma rendere immediatamente impugnabili i verbali ispettivi. In questa maniera si potrebbe consentire un contenzioso unico, che comprenda in un unico processo sia le violazioni amministrative che i contributi previdenziali ed assicurativi. L’oggetto del contendere alla fin fine è lo stesso, sia che riguardi il lavoro nero, oppure il disconoscimento di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa o lavoro grigio dissimulato e le argomentazioni a difesa sono le medesime. L’emissione dell’ordinanza d’altra parte è diventata una mera formalità, che tra l’altro comporta un dispendio di energie gigantesco in termini di risorse umane e strumentali. Le ordinanze che finiscono in contenzioso, nel 90% dei casi, hanno già una richiesta di un confronto con l’Ufficio, con la presentazione di memorie e richieste di audizione. Proprio in questi casi, esattamente come per la violazione al codice della strada, dovrebbe essere necessario rispondere con Ordinanza, in modo da dare ampio spazio al contraddittorio per coloro i quali pensano di intraprendere la strada del confronto con l’amministrazione pubblica, e nel caso di esito negativo potrebbero trovare sfogo in un ricorso giudiziario”.

“Ho capito” dice il giudice, che sembra avere squarciato il muro di nebbia che lo circondava come accade molto spesso quando nell’autostrada Torino Cuneo si arriva a Fossano. “Vero, su questo devo darle ragione”, dice il giudice, convinto: “fondamentalmente ci sarebbe una secca riduzione dei processi, di più della metà, anche per il fatto che verrebbero riuniti ad un “unicum” tutti i contenziosi con l’Agenzia e questo effetto deflattivo si trasferirebbe, a cascata, su tutti i gradi di giudizio, compresa la cassazione. In relazione invece alle impugnazioni Noi giudici, effettivamente ammettiamo l’impugnazione dei verbali sugli aspetti contributivi e previdenziali ai sensi dell’art.442 c.p.c., in quanto accertamento negativo e non lo ammettiamo invece per gli stessi verbali in tema di illeciti amministrativi, la legge in questo momento vieta di compiere questa operazione”. Il giudice continuando sottolinea un particolare che avevo dimenticato: “Se non sbaglio Voi avevate anche scritto al Presidente di questo tribunale chiedendo la riunione dei processi, ma abbiamo risposto negativamente in quanto le norme in questo momento non lo consentono!”.

Che memoria ‘sto giudice! “Sì, avevamo proprio scritto al Presidente del Tribunale chiedendo la riunione dei procedimenti avverso lo stesso verbale, per evitare che le prove testimoniali per i medesimi testimoni fossero reiterate più volte e soprattutto evitare che un contrasto di giudicati in primo e secondo, grado e anche in Cassazione”.

Poiché questa volta non sono stato interrotto, continuo menzionando l’ordine del Giorno n. 9/02660-A/010, del 25/11/2014, presentato alla Camera, firmato dai Deputati BOCCUZZI e GRIBAUDO, ed accolto favorevolmente dal Governo, in cui viene assunto l’impegno di modificare le disposizioni processuali contenute nella legge 24 novembre

1981 n.689 e nel decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, prevedendo che la rappresentanza e la difesa in ogni grado di giudizio avverso i verbali ispettivi sia svolta dall'agenzia ispettiva mediante i propri funzionari.

“E quindi, a questo punto... è tutto risolto?”, chiede il Giudice, quasi frastornato da questa mitragliata di informazioni inaspettate. “No. Pare di no. Pare che il Ministero non abbia proposto una riforma in questo senso”. “E per quale motivo?”, chiede il Giudice, un po' contrariato, “Mica vorrete creare un'Agenzia che faccia solo ispezioni, tralasciando di rafforzare l'aspetto della riscossione e della difesa legale? Non servirebbe a nulla”. Io veramente non lo sapevo. Allora cerco di fare delle ipotesi: “Sembrirebbe che ci sia stato uno stop perché occorre chiedere un parere al Ministero della Giustizia”. “Non vedo il problema”, dice il Giudice: “il contenzioso con la riunione dei processi si ridurrebbe drasticamente. Cosa c'entra il Ministero della Giustizia? Basterebbe ribadire l'evidente e incontestabile riduzione dei processi”. “Mah”, azzardo io, “forse il problema è che il riconoscimento del titolo di avvocati potrebbe creare problemi?”.

“A chi?”, chiede il Giudice, con tono deciso: “Secondo me crea problemi alle aziende truffaldine, che - piuttosto che innescare giudizi farsa, a meri scopi dilatori, conoscendo il rischio che correranno nel processo e la possibile condanna alle spese processuali - saranno costrette a valutare prudentemente il deposito di un ricorso”. “Allora”, continuo imperterrito io, “il problema potrebbe essere relativo a rivendicazioni sindacali da parte nostra per il ruolo di alta professionalità che andremo a ricoprire”. “Chiedo scusa”, risponde il Giudice, “ma di quali rivendicazioni sindacali stiamo parlando, se il contratto collettivo non prevede la vostra figura professionale e continuerebbe a non prevederla - mi pare di capire - perché si applicherebbe il CCNL ministeri? Di quale declaratoria contrattuale parliamo, se non esiste? Sarebbe semplice scrivere nel provvedimento di istituzione dell'Agenzia che la stessa viene rappresentata e difesa dagli avvocati dell'agenzia iscritti all'albo lasciando impregiudicata la difesa all'Avvocatura dello stato a richiesta ai sensi del R.D. 30/10/1933 n. 1611”. “Sì”, replico io, quasi a giustificare il Ministero nelle sue scelte a mio avviso non azzeccate, “però pesteremo i piedi all'Avvocatura dello Stato”. Non l'avessi mai detto! “L'Avvocatura dello Stato?”, dice quasi urlando, “Ma se non li vediamo mai! Non si occupano dei processi, fanno scadere i termini per il deposito degli atti, sono quasi sempre contumaci, impugnano le sentenze fuori termine. Quando le impugnano non si presentano in udienza”. “Effettivamente”, cerco timidamente su questo di esprimere anche il mio parere: “a dire il vero anche noi abbiamo una pessima esperienza sul campo: il 90% delle sentenze di cui chiediamo l'impugnazione rimane senza risposta e dopo anni, alle volte, bontà loro, ci mandano una nota dove scrivono che non hanno provveduto ad interporre appello con motivazioni giuridiche che io personalmente non condivido. Per i ricorsi che invece vinciamo il giudizio di appello spesso si trasforma in una sconfitta, non so se per merito degli avvocati o demerito degli avvocati dello Stato che non si studiano le cause. In realtà sarebbe bello avere un'avvocatura propria che segue i giudizi sino in Cassazione. Aveva ragione anche su questo, allora forse perché si creerebbe uno squilibrio con gli ispettori?”. “Ma mi scusi”, replica il Giudice anche su questo, “ma gli ispettori hanno un profilo professionale autonomo che ha un riconoscimento della professionalità specifico nella declaratoria contrattuale, con la possibilità, mi pare, di capire in futuro di un arricchimento professionale ed economico per il ruolo che verrà riconosciuto agli stessi”.



Cerco di abbozzare una risposta ma mi sa che il tempo è scaduto il cancelliere entra in stanza e chiede di Lui con urgenza, i processi non possono attendere. Forse è giunta l'ora di salutarci, la chiacchierata è stata interessante e penso anche le riflessioni.

“Arrivederci Sig. Giudice, e a presto!”. ■

Note

[1] L'interpretazione autentica dell'art. 13 del CCNL, comparto Ministeri- del 16.02.1999, fornita dall'ARAN in data 21.06.2011 a cui si è allineata anche la giurisprudenza (vedi ad es. sentenza della Corte di Cassazione n. 14193 del 05.07.2005 sulle stesse identiche posizioni) confermando la non automatica trasposizione della disciplina dei quadri intermedi nel sistema classificatorio pubblico, in virtù della disciplina speciale prevista dai contratti pubblici (area della vice-dirigenza, posizioni organizzative e area dei professionisti) per i dipendenti che in posizione di elevata responsabilità svolgono compiti di direzione o che comportino iscrizione ad albi oppure tecnico- scientifici e di ricerca.

[*] 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.

L'articolo è espressione del pensiero dell'autore e non coinvolge in nessun modo l'amministrazione di appartenenza ed ogni riferimento a fatti, persone e luoghi è puramente casuale ed è frutto della fantasia dell'autore.

Senza strumenti e servizi adeguati il contratto di ricollocazione rischia di restare una chimera

di Gianluca MELONI [*]

La Legge 10 dicembre 2014, n. 183, attraverso la quale il Parlamento ha attribuito al Governo la delega per riformare molteplici aspetti che regolano il funzionamento del mercato del lavoro, indica - al fine di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro - l'obiettivo della *“introduzione di principi (...) che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale”*. Attraverso tale percorso, era parso che il legislatore volesse affrontare in modo organico uno degli aspetti dirimenti di una riforma del lavoro efficace e moderna, operando per la transizione da un sistema che tutela il posto di lavoro a un sistema che tuteli il lavoratore, realizzando una catena che veda indissolubilmente legati la flessibilità in entrata e in uscita, ammortizzatori sociali solidi, politiche attive efficaci e servizi per l'impiego orientati al ricollocamento dei lavoratori.

Lo scorso 24 dicembre il Consiglio dei Ministri ha approvato i primi due Decreti Attuativi del Jobs Act, sulla base della Legge Delega 183/2014, relativi rispettivamente all'attuazione del *“contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti”* e al *“riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e ricollocazione dei lavoratori disoccupati”*, i quali sono stati emanati lo scorso 4 marzo.

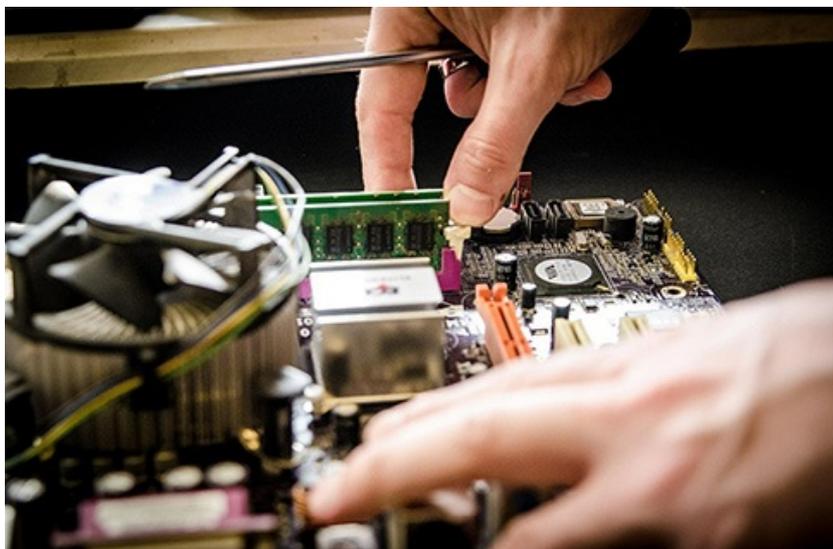
Il primo schema del Decreto Attuativo riguardante il *“Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti”*, successivamente modificato, prevedeva - all'articolo 11 - la disciplina del *“Contratto di ricollocazione”*, nel quale era previsto, soltanto per *“il lavoratore licenziato illegittimamente o per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo (...) il diritto di ricevere dal Centro per l'impiego territorialmente competente un voucher rappresentativo della dote individuale di ricollocazione, a condizione che effettui la procedura di definizione del profilo personale di occupabilità”*.

Tali presupposti sono stati realizzati con il Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22, contenente *“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati”*, il quale - all'articolo 17 - regola il Contratto di ricollocazione: a differenza del primo schema legislativo sopra citato, la nuova tipologia non è applicabile solo ai lavoratori licenziati illegittimamente o per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo, ma a qualsiasi soggetto in *“stato di disoccupazione”* - secondo la previsione dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n.181 - il quale lavoratore ha, conseguentemente, diritto a *“ricevere dai servizi per il lavoro pubblici o dai soggetti privati accreditati un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro attraverso la stipulazione del contratto di ricollocazione (...) a condizione che il soggetto effettui la procedura di definizione del profilo personale di occupabilità”*.



Nello specifico, il Contratto di ricollocazione prevede:

1. il diritto del soggetto a una assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore, da parte del soggetto accreditato;
2. il dovere del soggetto di rendersi parte attiva rispetto alle iniziative proposte dal soggetto accreditato;
3. il diritto-dovere del soggetto a partecipare alle iniziative di ricerca, addestramento e riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali coerenti con il fabbisogno espresso dal mercato del lavoro, organizzate e predisposte dal soggetto accreditato.



A seguito della definizione del profilo personale di occupabilità, al soggetto è riconosciuta una somma denominata «**dote individuale di ricollocazione**» spendibile presso i soggetti accreditati. L'ammontare della dote individuale è proporzionato in relazione al profilo personale di occupabilità, e il soggetto accreditato ha diritto a incassarla soltanto a risultato occupazionale ottenuto.

Il soggetto decade dalla dote individuale nel caso di mancata partecipazione alle iniziative previste dalle lettere b) e c) del comma 4 o nel caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 pervenuta in seguito all'attività di accompagnamento attivo al lavoro. Il soggetto decade altresì in caso di perdita dello stato di disoccupazione.

Il governo ha scelto il percorso di una realizzazione graduale della delega ricevuta dal Parlamento, dando priorità, da un lato, all'attuazione del contratto a tutele crescenti - anche in virtù del forte nesso tra quest'ultimo e gli sgravi contributivi e fiscali previsti dalla Legge di Stabilità per le assunzioni a tempo indeterminato - dall'altro alla parziale revisione della regolazione dei sussidi di disoccupazione. La nuova regolazione dell'indennità di disoccupazione contiene senza dubbio degli aspetti positivi - la NASpl tutelerà in modo più efficace i lavoratori disoccupati, ampliando inoltre la tutela dei collaboratori - ma lascia irrisolti gli aspetti di fondo; in particolare non si è proceduto ad una sistemazione complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali: il superamento della cassa in deroga non è una soluzione efficace se non si mette mano alla regolazione iniqua della CIG e della CIGS.

In questo contesto è stato inserito il nuovo contratto di ricollocazione, il cui funzionamento dovrebbe essere un nesso centrale della riforma del mercato del lavoro: il pieno e corretto funzionamento di tale strumento è indispensabile se si vuole transitare da un sistema che preservi il posto di lavoro a un sistema che garantisca politiche di supporto e assistenza intensiva alla famiglia e ai lavoratori nella fase di passaggio da un'occupazione a un'altra, integrando in modo sinergico il sostegno al reddito con azioni di reinserimento lavorativo efficaci. Tuttavia, con la regolazione definita del Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22, il governo non ha avuto la capacità realizzare pienamente le premesse della Legge Delega, ossia stabilire un legame forte fra ammortizzatori sociali, reinserimento lavorativo e riforma dei servizi per il lavoro.

Il provvedimento del governo contiene alcuni aspetti di innovazione, innanzitutto relativamente all'introduzione della "condizionalità" del trattamento, ossia alla previsione che la dote sia vincolata alla partecipazione del lavoratore alle iniziative proposte dal soggetto accreditato e alle iniziative di ricerca, addestramento e riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali coerenti con il fabbisogno espresso dal mercato del lavoro, organizzate e predisposte dal soggetto accreditato.

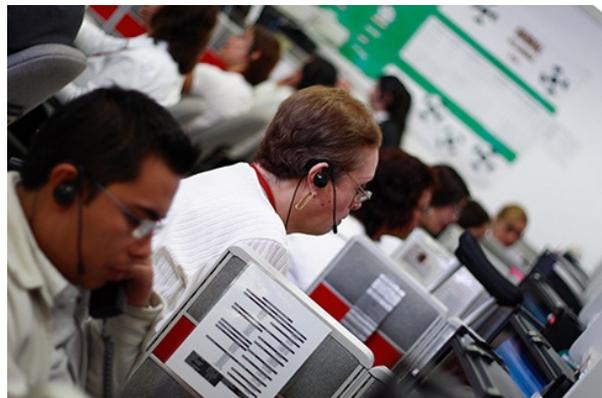
Tale meccanismo - che in Italia è sempre mancato nella gestione delle assicurazioni contro la disoccupazione - è previsto dal Decreto anche con riferimento alla Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl), sebbene la regolazione della condizionalità per quest'ultima sia stata rimandata all'emanazione di un successivo decreto: la valutazione del legame tra i due aspetti e la loro regolazione diacronica, fa emergere il rischio di una riforma che si realizza parzialmente, a causa di un approccio frammentario e privo di una visione sistemica. Affinché il processo riformatore sia completo, è necessario da un lato che il principio della condizionalità sia esteso a tutte le tipologie di sostegno al reddito - ivi compresi CIGS e mobilità - dall'altro che vi sia una gestione unitaria di queste ultime e delle politiche attive del lavoro, con una forte integrazione anche con i percorsi di formazione e di riqualificazione professionale.

Un altro aspetto non regolato dal Decreto, tuttavia necessario - affinché il principio della condizionalità sia effettivamente efficace - è la definizione delle modalità di risoluzione delle controversie. A tale proposito, una proposta articolata ed efficace era presente nel disegno di legge 1481/2009 di Pietro Ichino, il quale

prevedeva l'attribuzione al giudice del lavoro, anche in via cautelare d'urgenza, della funzione di dirimere le controversie che possono insorgere nella fase di esecuzione del contratto di ricollocazione: nel caso il giudice avesse ritenuto che le condizioni poste dal tutor al lavoratore fossero troppo severe, o la disponibilità richiesta fosse irragionevolmente ampia - in relazione alle condizioni del mercato del lavoro locale, alla durata del periodo di disoccupazione e agli esiti dell'attività di ricerca già svolta - lo stesso avrebbe potuto emanare i provvedimenti correttivi opportuni, oppure confermare la validità del recesso dal Contratto di ricollocazione. Nel suddetto disegno di legge era inoltre prevista la possibilità che con l'accordo fossero individuate l'agenzia (o ente bilaterale) e il tutor, nonché eventualmente anche i criteri in base ai quali delimitare la disponibilità richiesta al lavoratore.

Un ulteriore aspetto innovativo ravvisabile nella regolazione del Contratto di ricollocazione contenuta nel Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22, riguarda l'attribuzione ai soggetti privati - e non solo ai servizi pubblici per l'impiego - della possibilità di gestione del percorso di ricollocazione del lavoratore, introducendo il principio che la discriminante non deve essere tra natura pubblica e privata dei servizi, ma tra i servizi efficienti e quelli che non lo sono, o lo sono di meno.

Una differenza fondamentale tra le procedure di ricollocazione utilizzate nei paesi scandinavi - nei quali tali sistemi sono in vigore fin dagli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso - e il dispositivo adottato in Italia, riguarda la compartecipazione delle imprese ai costi della ricollocazione del lavoratore, la quale non è prevista nei provvedimenti emanati dal Governo.



Nel Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22, si è scelto di non percorrere la strada di coinvolgere le imprese nel meccanismo di ricollocazione del lavoratore e nella condivisione degli stessi costi della dote, scaricando l'intero costo sulle finanze pubbliche: l'iniziativa è finanziata attraverso il Fondo per le politiche attive del lavoro - istituito, dall'articolo 1, comma 215, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 - il quale è stato incrementato, per l'anno 2015, di 32 milioni di euro provenienti dal gettito relativo al contributo di cui all'articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92. Il Decreto specifica inoltre che, *"all'eventuale rifinanziamento del Fondo (...) negli anni successivi al 2015 si provvede con quota parte delle risorse derivanti dai decreti legislativi attuativi dei criteri di delega di cui alla legge 10 dicembre 2014 n. 183"*.

Il finanziamento nel futuro del Contratto di ricollocazione appare quindi non sicuro, e di conseguenza la stessa "forza propulsiva" di tale strumento è incerta. Al fine di gravare meno sui conti pubblici, e dare maggiore centralità a tale strumento, sarebbe stato opportuno attribuire alle imprese - in cambio dell'esenzione dal controllo giudiziale sui licenziamenti per motivi economico-organizzativi - non solo il costo di un congruo indennizzo commisurato all'anzianità lavorativa del lavoratore licenziato - aspetto regolato nel Jobs Act - ma anche l'obbligo di farsi carico di un'assicurazione complementare contro la disoccupazione, finalizzata al finanziamento della dote. In tale modo si sarebbe potuto realizzare davvero un sistema a "obblighi corrispettivi":

- a carico del datore di lavoro l'obbligo della dote finalizzata - mediante un'agenzia dotata della competenza necessaria - all'assistenza intensiva nella ricerca della nuova occupazione e della riqualificazione professionale mirata agli sbocchi effettivamente disponibili;
- a carico del lavoratore l'obbligo di dedicare alle attività necessarie per la ricollocazione, sotto la direzione di un tutor designato dall'impresa, tutto il tempo impegnato fino a quel momento nella prestazione lavorativa: tempo pieno o tempo parziale.

Realizzando un meccanismo siffatto, si sarebbe avuta la possibilità di supportare il lavoratore attraverso un soggetto - il tutor scelto dall'impresa - professionalmente capace di assisterlo in modo efficace nella ricerca della nuova occupazione, ma al tempo stesso di controllarne la disponibilità effettiva e la cooperazione a questo fine. La stessa azione del tutor sarebbe stata motivata da un forte incentivo economico: ad una maggiore efficacia delle iniziative messe in atto per la ricollocazione del lavoratore, sarebbe corrisposto un minore costo dell'operazione per l'impresa.

Il meccanismo di ricollocazione del lavoratore ha quindi necessità di differenti pilastri per essere efficace e restare tale nel tempo, e non tutti sono presenti nel decreto attuativo recentemente emanato dal Governo. Aldilà dell'aspetto sopra descritto, relativo alla compartecipazione dell'impresa ai costi della dote - il quale non deve essere però scambiato per un mero argomento finanziario, potendo avere invece portata strutturale sull'efficacia stessa del percorso di ricollocazione - è necessario sottolineare come ancora il governo non abbia emanato il decreto attuativo relativo alla riforma dell'organizzazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive, in particolare con riferimento all'Agenzia Federale Unica. Tale sentiero di riforma è senz'altro connesso alla riforma costituzionale del Titolo V attualmente all'esame del Parlamento, tuttavia è necessario sottolineare come senza una profonda riorganizzazione dei servizi per l'impiego pubblici qualsiasi riforma del mercato del lavoro rischi di perdere incisività.

In particolare, **il complesso meccanismo della ricollocazione necessita di una qualità ed efficacia che i**

servizi per l'impiego pubblici non sono in grado di garantire, sia per la carenza di strumenti adeguati, sia per mancanza di professionalità adeguate. Le problematiche vanno oltre i SPI, sono più di carattere sistemico, e investono anche i servizi per il lavoro privati, e riguardano principalmente i seguenti aspetti:

• **La mancanza di strumenti efficaci di riconoscimento e certificazione delle competenze condivisi a livello nazionale:** in un momento nel quale sarebbe necessario avere una classificazione delle qualifiche e delle relative competenze condivisa a livello nazionale (certo salvaguardando le declinazioni e le specificità territoriali, ma garantendo sempre adeguati livelli di transcodifica), che consenta un pieno collegamento con ESCO (European Skills Competences and Occupations), il nostro paese si attarda in una molteplicità di repertori delle qualifiche regionali inadeguati, incompleti e caratterizzati da un inutile approccio autoreferenziale. Lo stesso schema di decreto interministeriale su qualifiche regionali e competenze, recentemente analizzato in sede di Conferenza Stato - Regioni, sembra, per ora, più un elenco di buone intenzioni che un approdo efficace. Gli stessi strumenti progettati in passato o previsti nella legge delega - il libretto formativo, il fascicolo elettronico unico - che potrebbero essere funzionali a un percorso di questo tipo, restano per ora inattuati. È evidente che senza strumenti, professionalità e servizi che siano in grado di riconoscere le competenze del lavoratore, di proporne la riqualificazione o l'integrazione, non vi può essere alcun meccanismo di ricollocazione lavorativa efficace.

• **L'incapacità dei servizi per l'impiego - per loro limiti strutturali - e delle agenzie per il lavoro - perché si tratta di attività in parte estranee alla loro mission - di articolare le iniziative di politica attiva per il lavoro secondo una logica "multidimensionale",** ossia di attivare canali di reinserimento lavorativo per tutte le principali tipologie di soggetti disoccupati (adulti con basse qualifiche, adulti con qualifiche standard, giovani con laurea debole, ecc.) e non solo per le categorie "standard" (giovani, donne, over45, ecc.). Per raggiungere un alto livello di efficacia sarebbe necessario andare ancora oltre, fino a ipotizzare un vero e proprio servizio "personalizzato" per la ricollocazione del lavoratore.



La riforma dei servizi per l'impiego costituisce uno dei nodi centrali di una riforma del lavoro efficace e moderna: se si vuole capovolgere il mercato del lavoro nel nostro paese, passando da un sistema che preserva il posto di lavoro a un sistema che tuteli il lavoratore, occorre realizzare una catena che veda indissolubilmente legati la flessibilità in entrata e in uscita, ammortizzatori sociali solidi, politiche attive efficaci e servizi per l'impiego orientati al ricollocamento dei lavoratori. In tale contesto, un approccio innovativo potrebbe essere rappresentato dalla realizzazione di strumenti che consentano la "misurabilità" delle prestazioni dei servizi per il lavoro pubblici (e di quelli privati che operano in convenzione con il pubblico): da questo punto di vista il legislatore potrebbe individuare dei meccanismi che consentano di definire dei "livelli essenziali di prestazione" anche per i servizi per i lavori, analogamente a quanto previsto, ad esempio, in ambito sanitario, anche al fine di consentirne "l'esigibilità" da parte delle aziende e dei lavoratori.

Tutti gli aspetti citati necessitano di una profonda rivisitazione, e richiederebbero un intervento sistemico e non delle correzioni parziali e slegate dal contesto. Per raggiungere questo obiettivo è però necessario capire che **la prima e vera precarietà per un lavoratore è la mancanza di competenze, e come tale condizione sia molto spesso determinata da un sistema di istruzione, formazione di inserimento al lavoro che non è in grado di guidare la persona alla crescita della propria occupabilità:** questo è lo scenario, immutato, denso di criticità, nel quale il Contratto di ricollocazione si inserisce.

Una "prova generale" di quanto la debolezza dell'infrastruttura dei servizi per il lavoro possa pesare sull'attuazione del Contratto di ricollocazione, si è avuta con il programma Garanzia Giovani, relativamente al quale il nostro paese denota gravi ritardi e inadempienze. Vi sono, tra i due strumenti, differenti analogie, sebbene Garanzia Giovani sia finalizzata all'inserimento lavorativo dei giovani NEET ("Not engaged in Education, Employment or Training"), mentre il Contratto di ricollocazione è uno strumento per favorire il reinserimento lavorativo dei soggetti che hanno perso l'occupazione: entrambi i percorsi necessitano però quella progettualità, capacità di azione, qualità che i servizi per l'impiego - e in parte i servizi privati - non sono in grado di dispiegare, a causa dei limiti sopra descritti.

Senza interventi in grado di porre rimedio a tali limiti strutturali del nostro mercato del lavoro, qualsiasi intervento finalizzato a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro - sia questo il Contratto di ricollocazione, la Garanzia Giovani, o qualsiasi altro strumento - rischia di essere destinato al fallimento, o al raggiungimento di risultati molto minori rispetto a quelli previsti dal legislatore o necessari. ■

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

Il trasferimento d'azienda e la tutela del lavoratore

di Luigi Oppedisano ed Erminia Diana [*]

1. L'azienda e l'impresa

Nel nostro ordinamento giuridico la nozione di azienda la rinveniamo nell'articolo 2555 del codice civile. La norma definisce l'azienda un *complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa*. I beni sono rappresentati dal lavoro delle persone, sia esso materiale che intellettuale e dai capitali (immobili, macchinari, merci, ecc.).

La nozione del codice civile ci porta a rivelare come l'azienda si eleva a bene giuridico ampio nella dimensione in cui può raffigurare uno strumento adatto a permettere l'attività dell'imprenditore, o meglio l'attività d'impresa. Ancora, si può definire l'azienda come *quell'insieme di capitale e forza lavoro che è finalizzato alla produzione di beni o servizi e alla realizzazione di un profitto*.

In economia con il termine "azienda" intendiamo *"un'organizzazione di persone e di mezzi finalizzata alla soddisfazione di bisogni umani attraverso la produzione, la distribuzione o il consumo di beni economici e servizi verso clienti"*.

Orbene, *azienda* ed *impresa* hanno significati giuridicamente molto simili: la prima *"un complesso di beni organizzati"*, la seconda, ricavabile dal disposto dell'art. 2082 del codice civile, che può essere descritta come *"una entità economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o di servizi"*. L'organizzazione rappresenta il collegamento fra i fattori della produzione, circoscritto dall'imprenditore, al fine di esercitare l'impresa. Qualsiasi bene utilizzato o finalizzato all'attività d'impresa è definito *"bene aziendale"*. Nell'organizzazione aziendale rientrano pure i rapporti contrattuali stipulati per l'esercizio dell'impresa, i crediti verso la clientela ed i debiti verso i fornitori, nonché i rapporti di lavoro con il personale.



2. Il trasferimento d'azienda

Nel concetto di trasferimento d'azienda, sia totale che parziale (cd. *ramo*), le predette nozioni giuridiche trovano un momento di vera e propria sintesi, nel senso che il trasferimento d'azienda è preordinato all'esercizio dell'impresa stessa. La vendita dei beni materiali deve essere accompagnata dalla continuità dell'attività economica con stessa organizzazione del lavoro e stesso personale. La cessione del contratto rappresenta il raggiungimento dell'accordo in forza del quale una delle parti del contratto denominato "cedente" sostituisce a sé un terzo soggetto chiamato "cessionario".

Il trasferimento di proprietà d'azienda, secondo l'art. 2556 del codice civile, per le imprese soggette a registrazione, deve essere provato per iscritto ed i contratti, sia essi in forma pubblica o per scrittura privata, devono essere depositati per l'iscrizione nel registro delle imprese, nel termine di trenta giorni, a cura del notaio rogante o

autenticante. La cessione dell'azienda non comporta la successione nell'impresa, ma semplicemente nei rapporti aziendali. L'articolo 2558 del codice civile prevede che l'acquirente succede nei rapporti contrattuali stipulati che non abbiano carattere personale e sempreché non sia stato stabilito diversamente. Il terzo contraente può però recedere dal contratto entro tre mesi dalla notizia del passaggio di proprietà, in presenza di una giusta causa, salvo in tale caso la responsabilità dell'alienante.

Il legislatore Europeo, prima con la Direttiva 98/50/CE del Consiglio del 29 giugno 1998 poi con la Direttiva 2001/23/CE del Consiglio del 12 marzo 2001, ha provveduto a dettare norme a salvaguardia dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti.

Il legislatore Italiano ha recepito la suddetta direttiva con il D.Lgs. 2/2/2001, n. 18, successivamente modificato dall'articolo 32 del D.Lgs. 10/09/2003, n. 276. Le norme suddette hanno modificato l'articolo 2112 del codice civile^[1].

In presenza di un evento traslativo, come lo è appunto la vendita dell'azienda, in cui cambia il titolare del complesso dei beni aziendali, il legislatore ha voluto opportunamente garantire con una particolare tutela i lavoratori subordinati. Tale tutela si manifesta principalmente nel garantire al lavoratore la continuità del rapporto di lavoro alle dipendenze del nuovo proprietario dell'azienda, cioè il cessionario.

In particolare, la disciplina dell'articolo 2112 del codice civile si presenta innovativo anche con i nuovi termini "cedente" e "cessionario". In ogni modo, quello che conta è assicurare la continuità dei rapporti di lavoro esistenti nell'ambito dell'entità economica in occasione del trasferimento dell'azienda, a prescindere dalle modalità attraverso le quali avviene lo stesso trasferimento.

Un eventuale accordo tra cedente e cessionario, in difformità all'art. 2112 del codice civile, preveda che una parte di lavoratori non passino alle dipendenze del cessionario deve considerarsi nullo, a meno che non vi sia il consenso espresso del lavoratore. Il trasferimento non avverrà per quei lavoratori che, nonostante la cessione del ramo d'azienda, continuano a prestare la propria attività lavorativa in favore dell'imprenditore cedente senza passare al cessionario.

Quanto ai crediti che il lavoratore aveva al momento del trasferimento sussiste tra cedente e cessionario una responsabilità solidale. Tale tutela opera nei confronti del cessionario indipendentemente dalla conoscenza che questi abbia dei crediti e si

estende, secondo la giurisprudenza maggioritaria, anche ai crediti relativi a rapporti di lavoro cessati prima del trasferimento risultanti dai libri contabili^[2]. Mentre, per il trattamento di fine rapporto è da considerarsi unico debitore il titolare dell'impresa al momento della risoluzione del rapporto di lavoro, anche per il periodo alle dipendenze del precedente datore di lavoro, poiché solo in quel momento matura ed è determinabile nel suo importo il diritto al trattamento di fine rapporto, del quale la cessazione è fatto costitutivo^[3].

Nelle imprese con più di 15 dipendenti, l'articolo 47 della Legge n. 428/1990, come modificato dall'articolo 1, del D.Lgs. 2/2/2001, n. 18 ha previsto una speciale procedura di informazione e consultazione con i sindacati. La norma prevede che il cedente e il cessionario devono comunicare il trasferimento alle rappresentanze sindacali aziendali (RSA), ovvero alle rappresentanze sindacali unitarie (RSU) delle unità produttive interessate ed ai sindacati di categoria che hanno stipulato il contratto collettivo applicato alle imprese oggetto dell'operazione, venticinque giorni prima che si perfezioni l'atto di cessione o l'obbligo di procedere alla cessione^[4].

La comunicazione alle organizzazioni sindacali avviene direttamente dall'impresa interessata alla cessione ovvero per il tramite dell'associazione sindacale cui la suddetta impresa aderisce o alla quale abbia conferito mandato e deve contenere: la data effettiva del trasferimento ovvero la data proposta per il trasferimento, i motivi del programmato trasferimento, le conseguenze giuridiche, economiche e sociali che il trasferimento produrrà sui lavoratori, le eventuali misure previste in favore dei lavoratori stessi. La norma prevede, inoltre, che le organizzazioni sindacali possono chiedere entro i sette giorni successivi al cedente ed al cessionario di avviare un esame congiunto, che dovrà tenersi entro il settimo giorno successivo al ricevimento della richiesta. Trascorsi 10 giorni dall'inizio della fase di esame congiunto, anche in assenza di accordo, la procedura di consultazione si intenderà comunque espletata.

Il mancato espletamento della predetta procedura sindacale, pur non inficiando la legittimità dell'atto e quindi il trasferimento stesso dell'azienda, costituisce condotta datoriale giudicabile come antisindacale ai sensi dell'articolo 28 della legge 20/05/1970 n. 300, cd. "statuto dei lavoratori".

La normativa non si limita a prevedere la sola prosecuzione del rapporto di lavoro con il cessionario, ma stabilisce che il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento alcuno. Inoltre, la legge ha stabilito che il



cessionario è tenuto a rispettare i trattamenti economici e normativi – previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali – vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro naturale scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa del cessionario. La tutela concreta consiste nel diritto riconosciuto al lavoratore a proseguire il rapporto di lavoro con l'imprenditore che acquista l'azienda. Comunque, al lavoratore rimane, in ogni caso, la facoltà di esercitare il diritto di recesso, ai sensi della normativa in materia di licenziamenti.

È da evidenziare, invece, che non costituisce trasferimento d'azienda:

- *La cessione del pacchetto azionario*, in quanto non comporta un passaggio nella titolarità dell'impresa, né incide sull'autonoma soggettività giuridica delle società interessate, ed i rapporti di lavoro continuano ad avere corso e ad imputarsi alle singole aziende (Corte App. Milano 9/7/2004);
- *I gruppi di società*, poiché le singole società, a prescindere dal collegamento societario ovvero dell'appartenenza allo stesso gruppo economico, conservano la propria autonomia e la propria distinta personalità giuridica e restano pertanto esclusive titolari dei rispettivi rapporti di lavoro (Cassazione 2/7/1981, n. 4312);
- *Il mutamento di forma giuridica*, in quanto in tal caso non cambia il soggetto titolare del complesso dei beni aziendali, esso rimane lo stesso ma ciò che muta è solo la sua veste giuridica (Cassazione 16/2/1986, n. 2697);
- *Imprese in regime di concessione*. La fattispecie per tale ipotesi non presenta in alcun modo caratteri di trasferimento d'azienda (Cassazione 25/7/2000, n. 9764).

3. Il trasferimento di ramo d'azienda

Le disposizioni previste dall'articolo 2112 del codice civile trovano applicazione non solo quando l'oggetto del trasferimento è l'intero complesso dei beni aziendali, ma anche quando il trasferimento riguarda un singolo ramo di azienda. La norma, nel merito, richiede che vi sia un passaggio di beni di non marginale entità, ovvero tale da consentire lo svolgimento di una specifica impresa.

L'articolo 2112 c.c., nella nuova formulazione del dopo D.Lgs. n. 276/2003, definisce il ramo d'azienda ***un'articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento***.



Le modifiche apportate con il D.Lgs. n. 276/2003 hanno tenuto conto del consolidato orientamento della Corte di Cassazione in ordine ad una applicazione più estensiva del concetto di ramo d'azienda. La Corte^[5] più volte ha sostenuto, ai fini della configurabilità di un trasferimento di ramo di azienda, è necessaria che la cessione di un complesso di beni dotati di una propria autonomia organizzativa ed economica funzionale allo svolgimento di una attività di produzione di beni e servizi. Inoltre, al momento del trasferimento del ramo d'azienda, il requisito dell'autonomia funzionale deve preesistere, poiché il ramo d'azienda non può essere creato al momento della cessione, in quanto ciò potrebbe comportare l'estromissione dall'impresa di eventuali lavoratori in eccedenza, senza rispettare le garanzie previste dal rapporto di lavoro in corso.

La Cassazione^[6], ritornando di nuovo sul punto ha palesemente affermato che: *“per ramo d'azienda, ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile – così modificato dal D.Lgs. 2/2/2001, n. 18, in applicazione della direttiva n. 98/50/CE – come tale suscettibile di autonomo trasferimento riconducibile alla disciplina dettata per la cessione di azienda, deve intendersi ogni entità economica organizzata in maniera stabile la quale, in occasione del trasferimento, conservi la sua identità, il che presuppone una preesistente realtà produttiva autonoma e funzionalmente esistente, e non anche una struttura produttiva creata ad hoc in occasione del trasferimento, o come tale identificata dalle parti del negozio traslativo”*.

Anche i giudici della Corte di Giustizia dell'Unione Europea^[7], soffermandosi sul termine *“conservi”* impiegato all'articolo 6, paragrafo 1, primo e terzo comma della Direttiva 2001/23/CE, chiariscono che *“l'autonomia dell'entità ceduta deve, in ogni caso, preesistere al trasferimento”*.

4. Conclusioni

Molto spesso i processi di riorganizzazione aziendale, imposti da esigenze di mercato, si muovono sempre più attraverso lo spostamento, trasferimento o frantumazione dell'impresa, tutti artefici che ingrandiscono di fatto le capacità competitive dell'impresa.

Proprio in ragione di tali processi, la normativa relativa ai rapporti di lavoro nell'ambito del trasferimento d'azienda o del ramo d'azienda, disciplinata dalla normativa ricordata, sia essa italiana e comunitaria, si risolve nell'articolazione di un quadro di regole meramente volte a definire quando e come si trasferisce l'azienda, è stata oggetto di contrasti interpretativi, sia in sede giurisprudenziale sia in sede dottrinale, nonché oggetto di diverse novità legislative.

La natura speciale, che nel tempo si è andata affermando, mette in risalto l'attenzione particolare del parlamento rispetto ai rapporti giuridici che, benché da un punto di vista rigorosamente economico possono presentarsi semplicemente uno dei tanti fattori produttivi da organizzare nell'ambito di una attività d'impresa, hanno al contrario una valenza maggiore, poiché essi costituiscono il presupposto fondamentale per la realizzazione professionale ed esistenziale dei prestatori di lavoro.

La disciplina del trasferimento d'azienda o del ramo d'azienda non può soffermarsi solo a descrivere una tecnica di riorganizzazione dell'attività d'impresa finalizzata a regolamentare le trasformazioni della titolarità dell'impresa, ma costituisce pure una linea di confine, nonché un punto di equilibrio tra le insostituibili e contrapposte esigenze di tutela dei lavoratori e le esigenze di trasformazione per le varie attività produttive.

È proprio vero che in tale ottica, anche sotto la spinta dell'esperienza comunitaria, normativa e giurisprudenza, il mutamento della titolarità dell'azienda o di parte di essa è stato sempre più visto dal legislatore come un processo particolare, complesso, concertativo, adatto a rendere compatibili le diverse esigenze coinvolte: non solo quelle delle aziende, ma anche quelle dei lavoratori coinvolti.

L'inderogabilità dei contratti di lavoro per garantire la tutela, l'identificazione dei diritti previsti nei confronti dei lavoratori ceduti, l'impossibilità di ricorrere al trasferimento al fine di occultare ipotesi di licenziamento, rappresentano per la società buoni principi.

Oggi i cittadini, oltre che difendere le tutele già conquistate, reclamano sempre di più il riconoscimento di nuove tutele, si chiedono come mai il paese non riesce più a decollare? Sarà colpa del sistema fiscale italiano che non incoraggia la produzione, o sarà colpa della diffusa illegalità che non favorisce la nascita di nuove aziende, o sarà colpa del particolare momento di sfiducia? o sarà colpa di altri fattori che poco conosciamo o addirittura non conosciamo per nulla? Questi sono solo alcuni degli interrogativi che ci porgiamo molto spesso. Ci chiediamo poi, dove è finita la moda italiana? Dove è l'Italia che produce? Dove è il Made in Italy? Dove sono finite le quattro A (Abbigliamento, Agroalimentare, Arredamento e Automobili). Le risposte non possono che arrivare dal Parlamento, che per il tramite del suo organo di gestione, cioè il Governo, aziona le leve dell'economia, regola i mercati, assicura il benessere ai cittadini. ■



Note

^[1] L'articolo 2112 del c.c. dal titolo mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda, così recita:
In caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

Il cedente ed il cessionario sono obbligati, in solido, per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento. Con le procedure di cui agli articoli 410 e 411 del codice di procedura civile il lavoratore può consentire la liberazione del cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro.

Il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi

applicabili all'impresa del cessionario. L'effetto di sostituzione si produce esclusivamente fra contratti collettivi del medesimo livello.

Ferma restando la facoltà di esercitare il recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento. Il lavoratore, le cui condizioni di lavoro subiscono una sostanziale modifica nei tre mesi successivi al trasferimento d'azienda, può rassegnare le proprie dimissioni con gli effetti di cui all'articolo 2119, primo comma.

Ai fini e per gli effetti di cui al presente articolo si intende per trasferimento d'azienda qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda. Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì al trasferimento di parte dell'azienda, intesa come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento.

Nel caso in cui l'alienante stipuli con l'acquirente un contratto di appalto la cui esecuzione avviene utilizzando il ramo d'azienda oggetto di cessione, tra appaltante e appaltatore opera un regime di solidarietà di cui all'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

[2] Cassazione 19/12/1997, n. 12899.

[3] Cassazione 14/12/1998, n. 12548.

[4] L'articolo 2 del D.Lgs. n.18/2001, nel modificare i commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 47 della legge 29/12/1990, n. 428, stabilisce:

1. Quando si intenda effettuare, ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile, un trasferimento d'azienda in cui sono complessivamente occupati più di quindici lavoratori, anche nel caso in cui il trasferimento riguardi una parte d'azienda, ai sensi del medesimo articolo 2112, il cedente ed il cessionario devono darne comunicazione per iscritto almeno venticinque giorni prima che sia perfezionato l'atto da cui deriva il trasferimento o che sia raggiunta un'intesa vincolante tra le parti, se precedente, alle rispettive rappresentanze sindacali unitarie, ovvero alle rappresentanze sindacali aziendali costituite, a norma dell'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nelle unità produttive interessate, nonché ai sindacati di categoria che hanno stipulato il contratto collettivo applicato nelle imprese interessate al trasferimento. In mancanza delle predette rappresentanze aziendali, resta fermo l'obbligo di comunicazione nei confronti dei sindacati di categoria comparativamente più rappresentativi e può essere assolto dal cedente e dal cessionario per il tramite dell'associazione sindacale alla quale aderiscono o conferiscono mandato.

L'informazione deve riguardare:

- a) la data o la data proposta del trasferimento;
- b) i motivi del programmato trasferimento d'azienda;
- c) le sue conseguenze giuridiche, economiche e sociali per i lavoratori;
- d) le eventuali misure previste nei confronti di questi ultimi.

2. Su richiesta scritta delle rappresentanze sindacali o dei sindacati di categoria, comunicata entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1, il cedente e il cessionario sono tenuti ad avviare, entro sette giorni dal ricevimento della predetta richiesta, un esame congiunto con i soggetti sindacali richiedenti. La consultazione si intende esaurita qualora, decorsi dieci giorni dal suo inizio, non sia stato raggiunto un accordo.

3. Il mancato rispetto, da parte del cedente o del cessionario, degli obblighi previsti dai commi 1 e 2 costituisce condotta antisindacale ai sensi dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

[5] Cassazione 14/12/1998, n. 12554; 30/12/1999; 4/12/2002, n. 17207.

[6] Cassazione 10/1/2008, n. 271.

[7] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-458/12 del 6 marzo 2014.



[*] Il dott. Luigi OPPEDISANO è funzionario ispettivo, responsabile Linea Operativa "Edilizia - autotrasporti - industria e artigianato" Vigilanza Ordinaria della Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. La dott.ssa Erminia DIANA è funzionario area amministrativa e giuridico contenzioso, responsabile dell'Ufficio relazioni con il pubblico della Direzione Territoriale del Lavoro di Cosenza. Ai sensi della circolare 18 marzo 2004 le considerazioni contenute nel presente scritto è frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

Il lavoro negli Enti sportivi dilettantistici

di Tiziano Argazzi [*]

Come già evidenziato in un precedente articolo pubblicato su questa rivista^[1] il mondo dello sport dilettantistico possiede caratteristiche particolari e per certi versi peculiari, anche perché è un importante strumento di promozione sociale collettiva ed individuale e come tale destinatario di speciali norme agevolative in ambito fiscale, tributario e lavoristico.

È noto che l'associazionismo in generale è tutelato e garantito dalla Costituzione e dal codice civile che gli riconosce l'idoneità a perseguire scopi extra individuali ed a carattere non economico. Per focalizzare l'attenzione all'ambito sportivo, gli Enti possono avere carattere "ricreativo" in quanto lo scopo sociale è indirizzato e nello specifico riservato ai propri associati (vedasi ad esempio i circoli nautici, golfistici e tennistici) oppure "sportivo" in ragione del fatto che l'attività è rivolta verso terzi ed è fortemente caratterizzata in ambito agonistico dilettantistico.

Associazioni sportive o Società sportive: quale forma scegliere

In Italia la forma più utilizzata dagli organismi che svolgono attività sportiva dilettantistica è quella della Associazione Sportiva Dilettantistica (nel seguito ASD) mentre solo in minima parte si assiste alla nascita di una Società Sportiva Dilettantistica (nel seguito SSD)^[2].

I motivi per cui le ASD sono preferite alle SSD sono molteplici e tutti collegati con il numero limitato di formalità connesse con la loro costituzione. Innanzi tutto non serve l'intervento del notaio (e questa non è una differenza di poco conto anche in termini economici) in quanto atto costitutivo e statuto possono essere redatti in forma di scrittura privata da registrare presso l'Agenzia delle Entrate, adempimento indispensabile per ottenere il codice fiscale necessario nei rapporti con i terzi siano essi persone fisiche, enti od associazioni. Nei due citati documenti vanno esplicitati oltre a denominazione, sede e patrimonio anche lo scopo sociale, le condizioni di ammissione degli associati e le regole di amministrazione.

Il rovescio della medaglia è però rappresentato dalla disciplina codicistica applicabile: per le ASD valgono le norme delle Associazioni non riconosciute che trovano fondamento agli artt. 36, 37 e 38 del cod.civ.. Questo sta a significare che in presenza di danni cagionati all'Ente sportivo e riconducibili ad una condotta degli amministratori anche con riguardo a mancati adempimenti di obblighi previsti da legge o statuto i medesimi sono responsabili nei confronti dello stesso. Inoltre in ragione dell'art. 38 cod. civ, per le obbligazioni assunte dalle persone che lo rappresentano i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune disciplinato dall'art. 37 del cod. civ. ed anche rivalendosi sui beni delle persone che hanno agito in nome e per conto della medesima Associazione che perciò rispondono anche personalmente e solidalmente.

Da ciò appare chiaro che alle ASD è riconosciuta una autonomia patrimoniale basata sulla garanzia offerta dal fondo comune^[3] per le obbligazioni contratte dagli amministratori nell'esercizio dell'attività sociale. Tale autonomia patrimoniale però è imperfetta, in quanto la garanzia delle obbligazioni di volta in volta assunte viene estesa al patrimonio di coloro che abbiano agito in nome e per conto dell'associazione, intendendosi come tali i soggetti che abbiano concretamente svolto l'attività negoziale, anche se non titolari del potere di rappresentanza. In buona sostanza, nelle ASD gli amministratori in presenza di crediti (verso fornitori, dipendenti, collaboratori ed Amministrazioni pubbliche) rispondono anche con i propri beni patrimoniali. Nella SSD invece, a tutti gli effetti una società con personalità giuridica riconducibile alla Srl, l'elemento fondante è il capitale sociale e pertanto per le obbligazioni si risponde solo con lo stesso^[4].

Non c'è invece differenza alcuna fra ASD ed SSD per quanto riguarda gli adempimenti in ambito lavoristico ed anche in materia di sicurezza dei lavoratori e degli ambienti di lavoro di cui al D.Lgs. 9.04.2008 n. 81 e successive modifiche ed integrazioni.

In questa sede ci si limiterà a tratteggiare alcuni degli adempimenti in materia di lavoro. Nei prossimi numeri della rivista si parlerà degli obblighi di sicurezza degli Enti sportivi dilettantistici e della applicabilità o meno agli stessi delle norme previste dal D.Lgs. 4.03.2014 n. 39 in presenza di attività rivolte a minori.



Rapporti di lavoro

Gli Enti sportivi dilettantistici per il perseguimento dei propri scopi avviano rapporti con quelle figure direttamente attinenti con l'attività agonistica (atleti, allenatori, dirigenti) e con una molteplicità di collaboratori amministrativo - gestionali e professionali che possono prestare la propria attività a titolo gratuito oppure a titolo oneroso.

In una ASD si possono incontrare rapporti di:

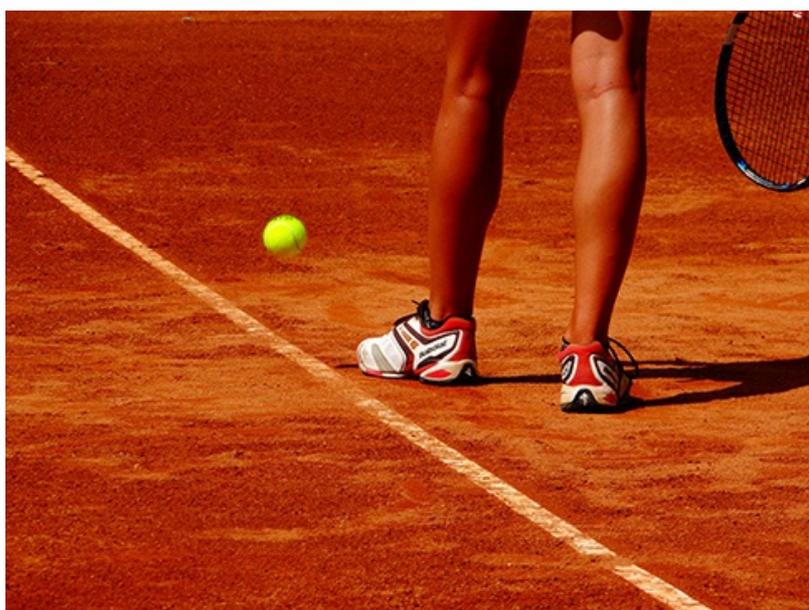
- a) lavoro subordinato;
- b) lavoro gratuito;
- c) collaborazione coordinata e continuativa;
- d) lavoro occasionale di tipo accessorio;
- e) lavoro autonomo professionale;
- f) lavoro autonomo occasionale;
- g) agenzia e rappresentanza.



Per quanto riguarda le prestazioni di lavoro subordinato non si ritiene necessario soffermarsi ulteriormente in quanto gli adempimenti da porre in essere sono gli stessi previsti per la totalità dei datori di lavoro.

Qualche dubbio potrebbe sorgere in merito alla tipologia di CCNL da applicare. Al riguardo il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali rispondendo ad un interpello posto dal Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro^[5] ha chiarito che: «Per quanto riguarda l'individuazione del CCNL di categoria in caso di assunzione di dipendenti - nell'evidenziare la "congruità", nel caso di specie, di una applicazione del CCNL di categoria Impianti sportivi e Palestre - va evidenziato che il consolidato orientamento giurisprudenziale ritiene non più applicabile l'art. 2070, comma 1, cod. civ. che permetteva di determinare il CCNL in base alla "attività effettivamente esercitata dall'imprenditore". Ciò premesso, si deve far riferimento alla concreta volontà delle parti desumibile dal contratto individuale ovvero dall'applicazione continuata e non contestata di un certo CCNL».

Più specifico e di stretta attualità per gli Enti in commento è invece il tema del lavoro gratuito, che rappresenta la tipologia di collaborazione che più frequentemente si incontra in tali sodalizi con riguardo sia ai componenti della compagine sociale e sia in relazione a persone che pur non essendo socie dell'Ente ne condividono le finalità e gli obiettivi tanto da prestare gratuitamente la propria opera.



Che tale forma di prestazione sia ammessa trova un pacifico riconoscimento nell'art. 90 comma 23 della Legge n. 289/2002 dove viene previsto che i dipendenti pubblici possono prestare la propria attività nell'ambito delle SSD ed ASD, fuori dall'orario di lavoro, purché a titolo gratuito e, fatti salvi gli obblighi di servizio, previa comunicazione all'Amministrazione di appartenenza.

Pertanto al manifestarsi della disponibilità a prestare attività gratuita da parte di soggetti estranei alla compagine sociale (per i soci l'attività prestata in forma volontaria, libera e gratuita dovrebbe, a parere di chi scrive, essere la norma), non sorge a carico delle ASD alcun obbligo giuridicamente rilevante di natura fiscale, retributiva e contributiva che possa giustificare pretese nei loro confronti da parte del prestatore di lavoro gratuito.

Al riguardo appare, secondo lo scrivente, buona norma far sottoscrivere al collaboratore una dichiarazione con cui viene manifestata la volontà di collaborare volontariamente all'attività dell'Associazione e di sollevarla da ogni pretesa risarcitoria da parte di terzi, in ordine a danni causati e/o derivanti dall'attività da lui svolta. Parimenti andrà posto in rilievo che l'attività viene svolta sotto la sua personale e diretta responsabilità e di conseguenza non potrà rivalersi sull'associazione per danni da lui subiti nello svolgimento di tale prestazione.

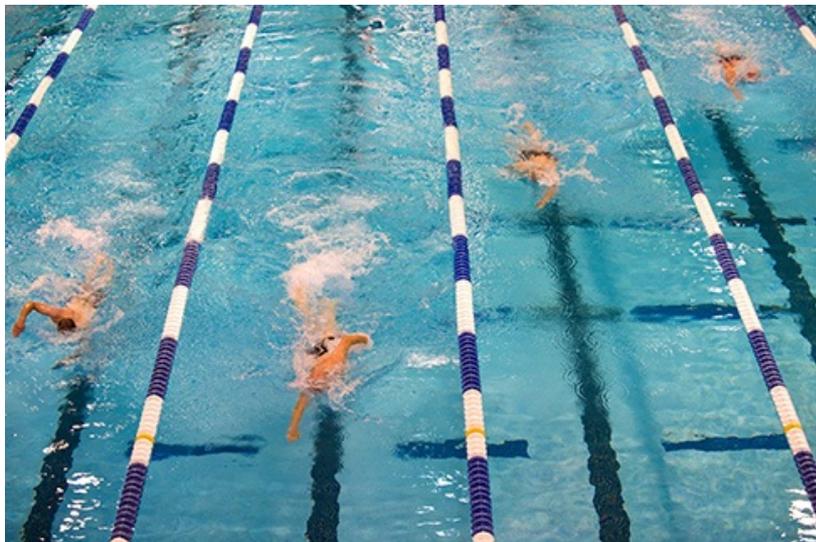
Va da sé che in tale tipologia di collaborazione l'ASD potrà riconoscere al prestatore il solo rimborso delle spese di viaggio, vitto ed alloggio effettivamente sostenute ed idoneamente documentate per lo svolgimento della sua attività a favore dell'Ente sportivo.

Per tali prestazioni in capo all'ASD non sorge neppure l'obbligo di assicurazione presso l'INAIL. L'unico adempimento rimane quello di garantire a tali prestatori una idonea copertura assicurativa^[6] in caso di infortuni avvenuti in occasione e a causa dello svolgimento delle attività sportive, dai quali sia derivata la morte o una inabilità permanente.

Con il successivo Dpcm 16.04.2008 recante in rubrica "Assicurazione obbligatoria per gli sportivi"^[7] sono state indicate le modalità attuative stabilendo nel contempo che tale assicurazione (che opera senza limiti di età e per tutto il mondo) tutela le conseguenze degli infortuni accaduti ai soggetti assicurati durante ed a causa dello svolgimento delle attività sportive, degli allenamenti e durante le indispensabili azioni preliminari e finali di ogni gara od allenamento ufficiale.

Sull'argomento ancora alcune riflessioni sulle collaborazioni amministrativo gestionali forme contrattuali normalmente utilizzate negli Enti sportivi dilettantistici. Innanzi tutto con riguardo al trattamento fiscale si evidenzia che le stesse vengono classificate fra i redditi diversi e nello specifico ricomprese al co. 1 lett. m) dell'art. 67 del TUIR approvato con Dpr. 22.12.1986 n. 917^[8]. Il successivo art. 69 del TUIR rileva al co.2 che le indennità, i rimborsi, i premi ed i compensi riconducibili al comma ed alla lettera dell'articolo che precede "non concorrono a formare il reddito per un importo non superiore complessivamente nel periodo d'imposta a 7.500 euro. Non concorrono, altresì, a formare il reddito i rimborsi spese documentate relative al vitto, all'alloggio, al viaggio e al trasporto sostenute in occasione di prestazioni effettuate fuori dal territorio comunale". Da ciò deriva che fino a tale importo le ASD non hanno alcun obbligo nei confronti del fisco. L'importante precisazione è dell'Agenzia delle Entrate che con circolare n. 21 del 22.04.2003 ha stabilito che i redditi di cui trattasi "fino a 7500 euro sono esclusi dalla formazione del reddito; oltre 7.500 euro e fino a 28.158,28 euro sono soggetti a ritenuta a titolo d'imposta" e sopra tale ultimo importo sono soggetti a ritenuta a titolo di acconto. Da questo discende in via diretta che fino a 7500 euro le ASD non hanno alcun obbligo nemmeno nei confronti di INPS ed INAIL.

Con riguardo al profilo lavoristico si sottolinea che le siffatte collaborazioni sono attratte nell'alveo del lavoro parasubordinato. Ciò comporta per le ASD l'assolvimento di una serie di adempimenti connessi con la costituzione e lo svolgimento dei rapporti di lavoro e che riguardano le comunicazioni preventive al Centro per l'Impiego e la tenuta dei libri obbligatori.



Per quanto riguarda le comunicazioni preventive al Centro per l'Impiego in caso di attivazione di un rapporto di lavoro si ricorda che il co. 2 dell'art. 9 bis del D.L. 510/1996 così come modificato dalla Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) ha disposto che in caso di instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato o di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, i datori di lavoro privati, ivi compresi quelli agricoli, e gli enti pubblici economici debbono darne preventiva comunicazione al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro mediante documentazione avente data certa di trasmissione. Il Ministero del Lavoro è intervenuto sulla materia in commento con una serie di chiarimenti interpretativi ed operativi. In particolare con lettera circolare del 14.02.2007, prot. n. 4746, ha incluso nell'obbligo di

comunicazione le prestazioni sportive di cui all'art. 3 della Legge n. 91/1981^[9] se svolte in forma di co.co.co. e le "collaborazioni individuate e disciplinate dall'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289" che sono quelle utilizzate a fini istituzionali in favore delle ASD (ed anche le SSD) affiliate alle federazioni sportive nazionali con associate discipline sportive ed anche agli Enti di promozione sportiva purché riconosciute dal CONI.

Da quanto precede appare evidente che al sorgere di una siffatta collaborazione le ASD debbono darne preventiva comunicazione al Centro per l'Impiego competente per territorio. Lo stesso Dicastero con interpello n. 22 del 9.06.2010 ha ribadito tale valutazione sostenendo che gli Enti che fanno attività sportiva dilettantistica "che stipulano contratti di collaborazione di cui all'art. 90 della Legge n. 289/2002 sono comunque tenute all'obbligo di comunicazione preventiva al competente Centro per l'Impiego".

Per quanto poi riguarda l'annotazione nel Libro unico del Lavoro (LUL) dei compensi percepiti in ragione di tali collaborazioni si rileva che l'art. 39 co.1 del D.L. 25.06.2008 n. 112 convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133 ha stabilito che "il datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, deve istituire e tenere il LUL nel quale sono iscritti tutti i lavoratori subordinati, i co.co.co. e gli associati in partecipazione con apporto lavorativo". In tale libro debbono tra l'altro essere annotate le elargizioni di ogni tipo in denaro o natura corrisposte o gestite dal datore di lavoro comprese le somme a titolo di rimborso spese, le trattenute a qualsiasi titolo effettuate, le detrazioni fiscali, i dati relativi agli assegni per il nucleo familiare, le prestazioni ricevute da enti e istituti previdenziali. Sull'argomento il Dicastero del Lavoro a mezzo di apposito Vademecum^[10] ha sostenuto che non è automatico che i compensi corrisposti ai collaboratori nel limite dei 7.500 euro debbano essere nel LUL. Al riguardo è infatti necessario distinguere fra una prestazione resa in regime di collaborazione coordinata e continuativa, **che dovrà essere sempre iscritta sul Libro Unico del Lavoro**, e l'esecuzione di mansioni o servizi di carattere istituzionale che caratterizza i soci delle associazioni sportive dilettantistiche iscritte nelle rispettive federazioni, non soggetta ad obblighi di registrazione.

Dall'orientamento ministeriale appare chiaro che se una prestazione è svolta in forma di collaborazione coordinata e continuativa (e quella amministrativo-gestionale è stata ritenuta tale), debbono porsi in essere gli adempimenti di comunicazione preventiva ed iscrizione nel LUL anche in presenza di importi erogati inferiori a 7.500 euro.

Diversi autori nell'interrogarsi sulla natura degli indicati compensi mettono in discussione l'obbligatorietà di tali adempimenti. Sta di fatto che in ragione dell'espresso orientamento ministeriale in caso di verifica ispettiva il mancato adempimento comporta l'applicazione di sanzioni molto pesanti che vanno da 100 a 500 euro per ogni lavoratore per l'omessa preventiva comunicazione di avviamento al Centro per l'Impiego e da 150 a 1.500 euro per l'omessa o infedele registrazione dei dati nel LUL che determini differenti trattamenti retributivi, previdenziali o fiscali. Se le violazioni si riferiscono a più di 10 lavoratori la sanzione passa da 500 a 3.000 euro. ■

Note

[1] Prestazioni lavorative con Associazioni e Società sportive dilettantistiche: le agevolazioni, i vantaggi e le limitazioni - Lavoro@Confronto n.1 del 20 ottobre 2013 - pagg. 32 - 34.

[2] Gli enti sportivi dilettantistici per potersi qualificare tali debbono ricomprendere nel nome la locuzione "dilettantistica" senza abbreviazioni e possono assumere una delle forme seguenti: (a) Associazione sportiva con personalità giuridica regolata dal D.P.R. 10 febbraio 2000 n. 361; (b) Associazione sportiva priva di personalità giuridica regolata dagli artt. 36 e ss. gg. del cod. civ. (c) Società sportiva di capitali o cooperativa a cui si applicano le norme del libro V del cod. civ..

[3] L'art. 37 Cod. civ. stabilisce che "i contributi degli associati e i beni acquistati con questi contributi costituiscono il fondo comune dell'associazione. Finché questa non viene sciolta i singoli associati non possono chiedere la divisione del fondo comune, né pretenderne la quota in caso di recesso".

[4] Artt. 2462 e 2463 cod. civ..

[5] Interpello n. 22 del 9 giugno 2010 recante in oggetto "Collaborazioni coordinate e continuative - associazioni e società sportive dilettantistiche".

[6] L'obbligo assicurativo a carico delle ASD (previsto dell'art. 51 della Legge 27 dicembre 2002 n. 289 -Legge finanziaria 2003) ricorre per tutti gli sportivi dilettanti (atleti, tecnici o dirigenti) tesserati con Federazioni sportive nazionali ed Enti di promozione sportiva riconosciuti dal Coni.

[7] Pubblicato in G.U. n. 152 del 1.7.2008.

[8] L'art. 67 co.1 lett m) del D.p.r. 22.12.1986 n. 917 ricomprende fra i redditi diversi «le indennità di trasferta, i rimborsi forfetari di spesa i premi e i compensi erogati (...) nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche dal CONI, dalle Federazioni sportive nazionali, dall'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (UNIRE), dagli enti di promozione sportiva e da qualunque organismo, comunque denominato, che persegua finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto. Tale disposizione si applica anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo-gestionale di natura non professionale resi in favore di società e associazioni sportive dilettantistiche».

[9] La legge 23.03.1981 n. 91 ha dettato norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti.

[10] Con Vademecum del 5.12.2008 il Ministero ha diramato 92 chiarimenti amministrativi inerenti le problematiche più importanti sul LUL ed in particolare su: a) modalità di tenuta e calendario delle presenze; b) soggetti da iscrivere e contenuti delle registrazioni e c) sistema sanzionatorio.

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



L'apparato sanzionatorio in materia di tempi di guida e di riposo nell'autotrasporto (1a parte)

di Mario Chiappetta [*]

1. Premessa

L'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 ss.mm.ii. (Codice della strada; d'ora in poi, Cds) è stato aggiornato con decreto interministeriale del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 16 dicembre 2014, nel rispetto ed in attuazione di quanto previsto dall'art. 195, comma 3, Cds^[1].

Tra le disposizioni sanzionatorie contenute nel Cds vi è anche quella inerente la violazione dei precetti, di fonte comunitaria (Reg. CE 561/2006), che regolano la durata della guida degli autoveicoli adibiti al trasporto di persone e cose, ossia l'art. 174, rubricato, appunto, *“Durata della guida degli autoveicoli adibiti al trasporto di persone o di cose”*.

Il predetto aggiornamento offre, dunque, un'occasione per ripercorrere, secondo il punto di vista di chi è deputato al controllo sul rispetto della disciplina concernente i tempi di guida e di riposo nell'autotrasporto, i tratti salienti della materia *de qua*, come detto regolamentata da fonte normativa comunitaria, direttamente applicabile negli Stati membri (c.d. *self-executing*).

Naturalmente, alla luce dell'adeguamento biennale delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal Codice della Strada, verrà indicata, per ciascuno dei precetti comunitari analizzati, l'esatta nuova misura delle sanzioni amministrative pecuniarie cui si espongono gli eventuali trasgressori per le infrazioni che dovessero essere commesse a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Considerato il taglio che si vuole dare al presente contributo, si ritiene utile ricordare come:

- a norma dell'art. 174, comma 3, Cds, le violazioni in materia di tempi di guida e di riposo nell'autotrasporto *“possono essere sempre accertate attraverso le risultanze o le registrazioni dei dispositivi di controllo installati sui veicoli”*;
- a norma dell'art. 202 Cds, il trasgressore è ammesso a pagare, entro sessanta giorni dalla contestazione o notificazione, una somma pari al minimo fissato dalle singole norme (c.d. sanzione in misura ridotta), ovvero, ove il pagamento sia effettuato entro cinque giorni, una somma pari alla precedente, ridotta del 30% (c.d. sanzione ridotta scontata);
- a norma dell'art. 195, comma 2 bis, CdS, le sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 174 Cds (tra gli altri) sono aumentate di un terzo quando la violazione è commessa dopo le ore 22 e prima delle ore 7.

2. Il Regolamento CE 561/2006: finalità, ambito di applicazione, esenzioni

Finalità del Regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, recante *“armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada”*, è quella di dettare regole in materia di tempi di guida e di riposo nell'autotrasporto volte a garantire la concorrenza tra diversi modi di trasporto terrestre, la sicurezza stradale ed il miglioramento delle condizioni di lavoro (art. 1, Reg. CE 561/2006).

Campo di applicazione è il trasporto su strada di merci, sia in conto terzi che in conto proprio^[2], effettuato da veicoli di massa massima ammissibile superiore a 3,5 tonnellate (autocarri, autotreni, autoarticolati), ed il trasporto su strada di



persone effettuato da veicoli atti a trasportare più di nove persone compreso il conducente (autobus, autosnodati). Dal punto di vista spaziale il Regolamento si applica, a prescindere dal Paese in cui il veicolo è immatricolato, al trasporto su strada effettuato esclusivamente all'interno della Comunità Europea o fra la Comunità Europea, la Svizzera e lo SEE (Norvegia, Islanda e Liechtenstein) (art. 2, par. 1 e 2, Reg. CE 561/2006).

Esenzioni sono previste sia dall'art. 3 del Regolamento stesso, sia dal d.m. 20 giugno 2007.

Da sottolineare il fatto che il Regolamento si riferisce, nel sancire i principi in tema di tempi di guida e relativi limiti, interruzioni e periodi di riposo (giornaliero e settimanale), al conducente, nel senso che a quest'ultimo ne impone il rispetto; correlativamente, l'apparato sanzionatorio di cui al codice della strada riguarda, in via diretta e principale, appunto il conducente. L'impresa di trasporto eventualmente datrice di lavoro del conducente medesimo interviene esclusivamente con una responsabilità di tipo solidale, e non diretta e principale, per il pagamento delle sanzioni.

Il solo art. 10 del regolamento individua degli obblighi direttamente in capo all'impresa di trasporto; sotto il profilo sanzionatorio, il solo comma 14 dell'art. 174 CdS individua una sanzione che riguarda in via diretta e principale l'impresa di trasporto eventualmente datrice di lavoro. Ulteriore ed ultima ipotesi di responsabilità diretta della impresa di trasporto è quella di cui al combinato disposto degli artt. 6 e 9, comma 3, D.Lgs. n. 234 del 2007.

A proposito di quest'ultimo decreto legislativo - che, nel dare attuazione alla direttiva comunitaria 2002/15/CE, regola il tempo o orario di lavoro, in tal modo facendo, per il settore dell'autotrasporto, le veci del D.Lgs. n. 66 del 2003, appunto entro un ambito di applicazione che, correlativamente, è espressamente sottratto alla disciplina generale del D.Lgs. n. 66 del 2003 - pur restando fuori dalla presente trattazione, è utile ricordarne la distinzione e, ad un tempo, la complementarità rispetto al Regolamento CE 561/2006: quest'ultimo si occupa più specificatamente della guida e del tempo ad essa destinato, fissandone i paletti sia direttamente, con la previsione di limiti giornalieri, settimanali e bisettimanali, sia indirettamente, attraverso la previsione obbligatoria delle interruzioni, dei riposi giornalieri e dei riposi settimanali; il D.Lgs. n. 234 del 2007, regola, invece, il tempo di lavoro per i lavoratori mobili, o meglio alcuni aspetti di esso, ritenuti evidentemente bisognosi di regolamentazione.

3. I tempi di guida (art. 6, Reg. CE 561/2006)

Tempo di guida è la durata dell'attività di guida registrata automaticamente o semiautomaticamente dall'apparecchio di controllo di cui all'allegato I ed all'allegato IB del Regolamento CEE 3821/1985, ovvero manualmente, come richiesto dall'art. 16, par. 2, Regolamento CEE 3821/1985 (art. 4, lett. j, Reg. CE 561/2006).

Periodo di guida giornaliero è il periodo, complessivamente considerato, trascorso da un lavoratore conducente³ alla guida di un veicolo tra il termine di un periodo di riposo giornaliero e l'inizio del periodo di riposo giornaliero seguente, oppure tra un periodo di riposo giornaliero ed un periodo di riposo settimanale (art. 4, lett. k).

Settimana è il periodo di tempo compreso tra le ore 00,00 di lunedì e le ore 24,00 della domenica (art. 4, lett. i).

Periodo di guida settimanale è il tempo passato complessivamente alla guida nel corso della settimana (art. 4, lett. l).

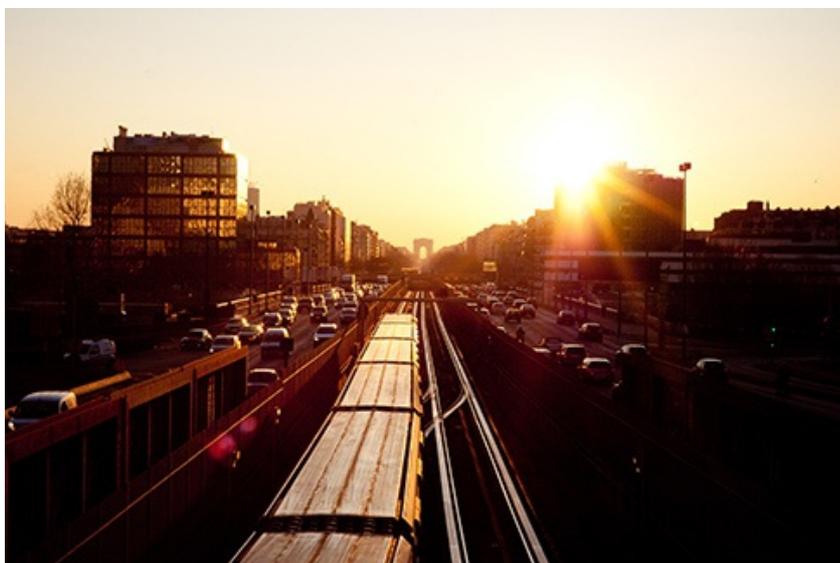
3.1. Periodo di guida giornaliero

Il periodo di guida giornaliero non può superare le 9 ore, estensibili a 10 ma soltanto per non più di due volte nell'arco di una stessa settimana (art. 6, par. 1).

È importante intendere bene il significato del precetto: il periodo di guida giornaliero, ossia la guida in qualsiasi intervallo compreso tra il termine di un periodo di riposo giornaliero e l'inizio del periodo di riposo giornaliero successivo (ovvero tra un periodo di riposo giornaliero ed un periodo di riposo settimanale) non può complessivamente superare le 9 ore. Qui non entra ancora in gioco la consecutività della guida, ma il numero complessivo di ore di guida entro l'arco individuato dalla legge che, a ben vedere, non ha nulla a che fare con la durata di una giornata (24 ore).

Tale arco temporale è, infatti, determinato, per quanto già sopra evidenziato, dai periodi di riposo giornaliero e/o settimanale: le ore di guida da considerare per verificare il rispetto del precetto in argomento sono quelle comprese tra la fine di un periodo di riposo giornaliero e l'inizio del periodo di riposo giornaliero successivo, ovvero tra un periodo di riposo giornaliero ed un periodo di riposo settimanale. Dunque, l'estensione di tale arco temporale è, per definizione, variabile.

Al riguardo va detto che i periodi di riposo giornaliero rilevanti sono soltanto quelli regolamentari (artt. 4, lett. g, ed 8,



parr. 1, 2 e 4): ciò significa che, terminato un periodo di riposo giornaliero rispettoso dei limiti legali, inizia l'arco temporale di riferimento della guida giornaliera, arco temporale che si concluderà soltanto con l'inizio del successivo riposo giornaliero, purché quest'ultimo abbia l'estensione minima stabilita dalla legge; qualora ciò non dovesse essere, il predetto arco temporale proseguirà nonostante il riposo giornaliero (irregolare), con conseguente computo, quale guida giornaliera, anche delle ore di guida successive e fino a quando non verrà fatto dal conducente un periodo di riposo giornaliero corretto. In altri termini, se il riposo giornaliero ha una durata inferiore rispetto a quella regolamentare, lo stesso si considera come non effettuato, ed i periodi di guida che lo precedono e lo seguono, non essendo intervallati da un riposo, si considerano come un unico periodo di guida, con conseguente possibile superamento del limite consentito, sanzionabile ai sensi dell'art. 174, commi 4, 5 o 6, ferma restando la sanzione per la diversa infrazione legata al riposo giornaliero.

Tale regola è stata mitigata a livello europeo con la "Decisione di esecuzione della Commissione del 7.11.2011 - Relativa al calcolo del periodo di guida giornaliero conformemente al Regolamento (CE) 561/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio", ove all'art. 1 si raccomanda, per il calcolo del periodo di guida giornaliero nel caso in cui il conducente non abbia preso i periodi di riposo giornaliero completi di cui al Regolamento (CE) 561/2006, il seguente approccio: *"il calcolo del tempo di guida giornaliero finisce all'inizio di un periodo di riposo ininterrotto di almeno sette ore. Il calcolo del tempo di guida giornaliero seguente inizia di conseguenza al termine del suddetto periodo di riposo di almeno sette ore"*. Dunque, la



Commissione Europea ha raccomandato di applicare il suindicato criterio di computo delle ore di guida giornaliera neutralizzando, nel senso sopra specificato, i soli riposi giornalieri inferiori a 7 ore; dunque, i periodi di guida che precedono e che seguono un periodo di riposo giornaliero inferiore a tale numero di ore vanno considerati quale unico periodo di guida, quelli che precedono e che seguono un riposo giornaliero di almeno 7 ore vanno, invece, scissi, non rappresentando un unico periodo di guida ma facendo parte di due distinti periodi di guida giornaliera, da valutarsi, perciò, singolarmente, ferma restando, ovviamente, la sanzionabilità per il riposo giornaliero irregolare^[4].

3.2. Periodi di guida settimanale

Il periodo di guida settimanale non può superare le 56 ore (limite fisso, si badi) e comunque la guida non può portare al superamento dell'orario di lavoro (che comprende anche le altre operazioni lavorative del conducente ulteriori rispetto alla guida) massimo settimanale stabilito in 60 ore (vds. D.Lgs. n. 234 del 2007, in tema, appunto, di orario di lavoro nell'autotrasporto) (art. 6, par. 2)^[5].

Inoltre, *nell'arco di due settimane (c.d. periodo di guida bisettimanale) il periodo di guida non può superare le 90 ore complessive* (art. 6, par. 3). Ciò comporta ad esempio che se in una settimana il conducente è stato complessivamente alla guida per 54 ore (9 ore per sei giorni), nella settimana successiva non potrà stare alla guida per oltre 36 ore, pena la violazione del precetto in tema di periodo di guida bisettimanale.

I due precetti appena richiamati si integrano vicendevolmente nel senso che comunque si consideri una settimana di guida, sia che la si associ alla precedente, sia che la si associ alla successiva, non devono mai essere superate le 90 ore complessive di guida, né, naturalmente, le 56 ore per ogni singola settimana^[6].

I precetti di cui all'art. 6 in tema di limiti al tempo di guida giornaliero, a quello settimanale ed a quello bisettimanale, possono essere derogati nel caso in cui il conducente si trovi costretto a dover proseguire la marcia per raggiungere un posto di sosta adeguato e sicuro per la propria persona, per l'automezzo ovvero per il carico, tutto a condizione che a. non venga compromessa la sicurezza stradale, b. venga dal conducente annotata tempestivamente e specificamente, sul foglio di registrazione del cronotachigrafo analogico o sul nastro di stampa di quello digitale, il motivo esatto della deroga (art. 12).

L'apparato sanzionatorio per il superamento del periodo di guida giornaliero è costituito dall'art. 174 Cds, commi 4, 5 e 6. Esso si caratterizza per una gradualità delle sanzioni con previsione di tre scaglioni via via crescenti dei livelli di superamento dei limiti. In particolare è previsto:

- il pagamento di una somma da euro 40,00 a euro 161,00, per i casi di superamento del limite massimo di guida giornaliera di non oltre il 10%;
[Pagamento in misura ridotta: euro 40,00 per ogni violazione; pagamento in misura ridotta con sconto del 30%: euro 28,00 per ogni violazione]
- il pagamento di una somma da euro 319,00 a euro 1.275,00, per i casi di superamento del limite massimo di guida giornaliera di oltre il 10% e fino al 20%;
[Pagamento in misura ridotta: euro 319,00 per ogni violazione; pagamento in misura ridotta con sconto del 30%: euro 223,30 per ogni violazione]
- il pagamento di una somma da euro 425,00 a euro 1.699,00, per i casi di superamento del limite massimo di guida giornaliera di oltre il 20%.
[Pagamento in misura ridotta: euro 425,00 per ogni violazione; pagamento in misura ridotta con sconto del 30%: euro 297,50 per ogni violazione]

L'apparato sanzionatorio per il superamento del periodo di guida settimanale e per il superamento del periodo di guida bisettimanale è costituito dall'art. 174 Cds, commi 4 e 7. Anch'esso si caratterizza per una gradualità delle sanzioni con previsione di tre scaglioni via via crescenti dei livelli di superamento dei limiti. In particolare è previsto:

- il pagamento di una somma da euro 40,00 a euro 161,00, per i casi di superamento del limite massimo di guida settimanale o bisettimanale di non oltre il 10%;
[Pagamento in misura ridotta: euro 40,00 per ogni violazione; pagamento in misura ridotta con sconto del 30%: euro 28,00 per ogni violazione]
- il pagamento di una somma da euro 266,00 a euro 1.062,00, per i casi di superamento del limite massimo di guida settimanale o bisettimanale di oltre il 10% e fino al 20%;
[Pagamento in misura ridotta: euro 266,00 per ogni violazione; pagamento in misura ridotta con sconto del 30%: euro 186,20 per ogni violazione]
- il pagamento di una somma da euro 425,00 a euro 1.699,00, per i casi di superamento del limite massimo di guida settimanale o bisettimanale di oltre il 20%.
[Pagamento in misura ridotta: euro 425,00 per ogni violazione; pagamento in misura ridotta con sconto del 30%: euro 297,50 per ogni violazione]

La 2ª parte sarà pubblicata sul prossimo numero della rivista.

Note

[1] L'art. 195, comma 3, Cds, prevede che "la misura delle sanzioni amministrative pecuniarie è aggiornata ogni due anni in misura pari all'intera variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (media nazionale) verificatasi nei due anni precedenti", motivo per cui "entro il 1° dicembre di ogni biennio, il Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, e delle infrastrutture e dei trasporti, fissa, seguendo i criteri di cui sopra, i nuovi limiti delle sanzioni amministrative pecuniarie, che si applicano dal 1° gennaio dell'anno successivo". Il successivo comma 3 bis chiarisce che la misura delle sanzioni amministrative pecuniarie aggiornata ai sensi del precedente comma 3 deve essere arrotondata all'unità di euro, per eccesso se la frazione decimale è pari o superiore a 50 centesimi di euro, ovvero per difetto se è inferiore a detto limite. L'indice di variazione percentuale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificatosi nel biennio dal 1° dicembre 2012 al 30 novembre 2014, calcolato dall'ISTAT, ed in base al quale i predetti Ministri hanno provveduto all'adeguamento dell'importo delle sanzioni con il Decreto Interministeriale del 16 dicembre 2014, è dello 0,8%.

[2] La definizione normativa di trasporto in conto proprio la rinveniamo nell'art. 31 della L. n. 298 del 6 giugno 1974.

[3] Ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. c, Reg. 561/2006, è conducente "chiunque sia addetto alla guida del veicolo, anche per un breve periodo, o che si trovi a bordo di un veicolo con la mansione, all'occorrenza, di guidarlo". A ben vedere è irrilevante la tipologia di rapporto di lavoro, autonomo o subordinato o di qualsivoglia altra natura.

[4] Vds.: Circolare Ministero dell'Interno e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 22.07.2011; Circolare del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali del 05.10.2011.

[5] Trattasi della conferma normativa del rapporto di complementarietà tra le normative in materia di tempo di guida e di riposo (Reg. CE 561/2006) ed in materia di orario di lavoro del conducente (D.Lgs. n. 234 del 2007).

[6] Circolare Ministero dell'Interno e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 22.07.2011.



[*] Avvocato, Ispettore del lavoro - Le considerazioni che seguono sono frutto esclusivo del libero pensiero dell'autore e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

Obblighi di tenuta del certificato di agibilità per i lavoratori dello spettacolo: impresa datrice o struttura ospitante?

di Angela Gerarda Fasulo [*]

Il certificato di agibilità è un atto che rientra nei poteri dispositivi dalla p.a., viene rilasciato dall' INPS alle imprese dello spettacolo al fine di consentire il regolare svolgimento dell'attività, resa, all'interno di locali o su spazi di cui siano titolari o sui quali abbiano un diritto personale di godimento, da parte di operatori dello spettacolo, rientranti nella generale declaratoria delle specifiche categorie enucleate all'interno dell'ex art. 3 del D.Lgs. C.P.S. n. 708/47 e s.m.i., rimodulate a seguito dell'entrata in vigore di decreti interministeriali del 15 marzo 2005, che, in dettaglio, ridefiniscono le categorie dei soggetti assicurati al fondo pensioni per i lavoratori dello spettacolo (attualmente rientranti nella gestione ex ENPALS^[1] dell'INPS), decreti che ne hanno ampliato l'elenco per effetto dell'evoluzione delle professionalità e dello sviluppo della tecnologia, condizioni che, nel tempo, hanno reso possibile e favorito la progressiva introduzione nel mercato del lavoro di nuove e versatili figure multisettoriali di operatori, per più aspetti, interscambiabili nei distinti ambiti funzionali di riferimento.

La declaratoria dei lavoratori dello spettacolo per la quale necessita la preventiva richiesta del certificato in argomento risulta oggi rientrare nella tabella A) del decreto interministeriale del 15 marzo 2005, n. 17454, il quale ne elenca una precisa e tassativa casistica, tra cui esemplificativamente si annoverano:

- artisti lirici;
- cantanti di musica leggera;
- coristi;
- vocalisti;
- suggeritori del coro;
- maestri del coro;
- assistenti e aiuti del coro;
- attori di prosa;
- allievi attori;
- mimi;
- attori cinematografici o di audiovisivi;
- attori di doppiaggio;
- attori di operetta, rivista, fotoromanzi, varietà ed attrazioni;
- imitatori, contorsionisti;
- artisti del circo;
- marionettisti e burattinai;
- acrobati e stuntman;
- ipnotizzatori, illusionisti e prestigiatori;
- suggeritori teatrali, cinematografici o di audiovisivi;
- generici e figuranti;
- presentatori;
- disc-jockey;
- animatori in strutture turistiche e di spettacolo;
- registi teatrali, cinematografici o di audiovisivi;
- aiuti registi teatrali, cinematografici o di audiovisivi;
- casting director;
- sceneggiatori teatrali, cinematografici o di audiovisivi;
- soggettisti;
- dialoghisti;
- adattatori cinetelevisivi o di audiovisivi;
- direttori della fotografia;
- light designer;



- direttori di produzione;
- ispettori di produzione;
- segretari di produzione;
- segretari di edizione;
- cassieri di produzione;
- organizzatori generali;
- direttori di scena;
- direttori di doppiaggio;
- assistenti di scena e di doppiaggio;
- location manager;
- compositori;
- professori d'orchestra;
- consulenti assistenti musicali;
- concertisti e solisti;
- orchestrali anche di musica leggera;
- bandisti;
- coreografi e assistenti coreografi;
- ballerini e tescorici;
- figuranti lirici;
- cubisti;
- spogliarellisti;
- indossatori;
- fotomodelli;
- responsabili di edizione della produzione cinematografica e televisiva;
- amministratori di produzione cinematografica e audiovisiva;
- direttori d'orchestra; sostituti direttori d'orchestra;
- maestri collaboratori; maestri di banda;
- figuranti di sala;
- amministratori di formazioni artistiche;
- organizzatori teatrali, amministratori e segretari di compagnie teatrali;
- tecnici del montaggio e del suono;
- documentaristi audiovisivi;
- tecnici di sviluppo, stampa, luci, scena, altri tecnici della produzione cinematografica del teatro di audiovisivi e di fotoromanzi;
- tecnici addetti alle manifestazioni di moda;
- sound designer;
- tecnici addetti agli effetti speciali;
- maestri d'armi;
- operatori di ripresa cinematografica o audiovisiva;
- aiuto operatori di ripresa cinematografica o audiovisiva;
- video-assist;
- fotografi di scena;
- maestranze cinematografiche, teatrali o di imprese audiovisive (macchinisti, pontaroli, elettricisti, attrezzisti, falegnami, tappezzeri, pittori, decoratori, stuccatori, formatori e autisti scritturati per produzione, gruppisti);
- scenografi;
- story board artist;
- bozzettista;
- creatori di fumetti, illustrazioni e disegni animati;
- architetti;
- arredatori;
- costumisti, modisti e figurinisti teatrali cinematografici o di audiovisivi;
- sarti;
- truccatori;
- parrucchieri;
- lavoratori autonomi esercenti attività musicali.



In funzione dell'obbligo di tenuta del certificato di agibilità, non rilevano le modalità attraverso le quali le prestazioni lavorative, convenute con il soggetto che le richiede o che se ne fa assuntore, risultano di fatto rese da parte degli operatori dello spettacolo, ritenendosi il certificato in argomento un preciso obbligo di legge previsto, inderogabilmente, e condizione della regolarità pre-contributiva della manifestazione spettacolistica.

Oggi si presenta diffuso il fenomeno che ritrae operatori dello spettacolo che agiscono in funzione di specifiche commissioni, aliunde contratti di appalto, o altre variegata forme di assunzione della manodopera settoriale, in funzione della articolata e variopinta fornitura dei servizi spettacolistici a rendersi, esemplificativamente, in villaggi e strutture turistico-alberghiere ovvero in concomitanza di eventi concertistici e fieristici.

Nei casi in ispecie non rileva, ai fini dell'assolvimento degli adempimenti previsti in ordine alla fattibilità della prestazione, la circostanza che gli artisti o gli animatori risultino essere assunti direttamente dalla struttura titolare degli spazi, da parte del comune che concede gli spazi, per conto di chi ha vinto appalti per la fornitura di manifestazioni fieristiche o concertistiche o per il tramite della ditta commissionaria del servizio.

Quel che conta è che l'azienda assuntrice di manodopera si adoperi non solo nell'esattivo assolvimento dei generali e propedeutici adempimenti predisposti in funzione dell'osservanza degli obblighi di natura gius-lavoristico-previdenziali finalizzati ad una corretta contribuzione, anche in funzione di una sua corretta collocazione sul mercato del lavoro, in ordine alla relativa fruizione di personale occupato, ma che provveda anche ad assolvere preventivamente ogni ulteriore adempimento funzionale al rilascio del certificato di agibilità ex enpals, non consentendo, la norma sottesa alla salvaguardia di tale obbligo, alcun tipo di deroga e al fine ultimo di evitare alla struttura ospitante l'irrogazione della prescritta sanzione per mancata tenuta del certificato di agibilità in argomento.

Tra l'altro si evidenzia la circostanza che l'omessa tenuta avalla la ragionevole presunzione che sul mercato del lavoro operi un'azienda irregolare, e ciò propende verso una possibile integrata irregolarità giuslavoristico-previdenziale e contributiva.

Il certificato di agibilità viene richiesto, mediante procedura telematica, sempre attiva tramite il portale dell'INPS che ne cura l'immediato rilascio, previo automatico controllo di sistema della regolarità contributiva dell'azienda che ne formula richiesta.

Di fatto, il rilascio del certificato è sub specie correlato all'assenza di debiti contributivi verso l'Istituto da parte dell'impresa richiedente, a prescindere dalla circostanza che la situazione debitoria possa afferire a diversi ed ulteriori rapporti di lavoro, nel merito anche pregressi.

In subordine dovranno essere presentate idonee garanzie (ex art.10 D.Lgs. C.P.S. n. 708/47)

E quindi, in tal caso, l'impresa dello spettacolo già iscritta alla gestione ex enpals ma non in regola con l'assolvimento degli obblighi contributivi risulterà debitrice. Pertanto sarà necessario che provveda a sanare la sua posizione previdenziale regolarizzando preventivamente la propria posizione debitoria mediante il versamento dell'importo dovuto (anche ratealmente) ovvero anche mediante produzione di idonea fideiussione bancaria o assicurativa di importo pari all'ammontare dei debiti contributivi.



L'impresa di nuova costituzione, invece, al fine di conseguire il rilascio del certificato in argomento, dovrà versare un deposito cauzionale (di importo corrispondente al 10% dei contributi stimati per un periodo di tre mesi) o presentare fideiussione di pari importo.

La richiesta del certificato di agibilità, come disposto art. 9, comma 3, D.Lgs. C.P.S. n. 708/1947 deve essere effettuata nel termine perentorio di cinque giorni dalla stipula dei relativi contratti di lavoro e, comunque, prima dello svolgimento della prestazione lavorativa.

Quanto alle pratiche modalità previste per il rilascio, dal 1° gennaio 2013 la trasmissione delle richieste è prevista solo per via telematica collegandosi al portale dell'Istituto, ove la relativa procedura risulta operativa 24 ore su 24 proprio in funzione semplificativa delle procedure in ordine all'attuale gestione manageriale di conduzione della cosa pubblica.

La procedura consente l'inoltro della richiesta in qualsiasi momento purché antecedente lo svolgimento della prestazione lavorativa e a condizione che ciò avvenga nei perentori termini di legge.

L'accesso alla procedura on-line, mediante inserimento del Codice PIN (Personal Identification Number) consente l'identificazione dell'utente abilitato che nel compilare la richiesta dovrà necessariamente indicare, in relazione all'azienda per la quale cura il relativo adempimento, le complete generalità dei lavoratori occupati, il compenso previsto, le date di impegno nonché il luogo di svolgimento della prestazione lavorativa.

All'atto della richiesta la procedura effettua un controllo sulla regolarità degli adempimenti contributivi dell'impresa richiedente e rilascia il certificato, solo in caso di assenza di debiti nei confronti dell'Istituto.

Anche le imprese straniere che operano in Italia, qualora vi agiscano in regime di totale esenzione contributiva, sono tenute al rispetto dei relativi adempimenti, corredando, la richiesta di ogni elemento documentale giustificativo che legittimi l'effettivo esonero dall'assolvimento degli obblighi contributivi in Italia.

È importante che nel certificato sia possibile individuare esattamente il luogo di svolgimento della prestazione lavorativa benché essa non sempre corrisponda a quella accertata in costanza di verifica ispettiva.

Inoltre, laddove i giorni della prestazione siano contigui, sarà sufficiente precisare la data iniziale e finale della prestazione; diversamente, e comunque, ove le giornate lavorative non si susseguano tra loro, andranno singolarmente specificate.



Il luogo di svolgimento della prestazione lavorativa non può essere arbitrariamente modificato conducendo o consentendo che la prestazione avvenga in luogo diverso da quello contenuto nel medesimo atto certificativo di assenso delle prestazioni in loco.

Per quel che l'expertise produce in ordine alla casistica che si è generata nel corso degli anni, nonché del poderoso contenzioso in materia, a seguito di quanto accertato nel corso delle verifiche ispettive da parte dei funzionari di vigilanza, induce a ritenere che una modifica arbitraria, in loco, delle originarie collocazioni lavorative denunciate nella preventiva richiesta di certificato, evidenzia sempre delle plateali anomalie cui

consegue la verifica dell'esistenza di ogni elemento idoneo a supportarle; in subordine a sanzionarle.

Conclusivamente, l'assenza del certificato di agibilità o le incongruenze ivi contemplate, tra quanto, in particolare, accertato e quanto ivi riportato, produce, inevitabilmente, da parte dei funzionari di Vigilanza preposti ai relativi controlli di rito, a carico delle aziende dello spettacolo detentrici degli spazi sui quali gli artisti agiscono, o sui quali le stesse risultino titolari di personali diritti di godimento, la specifica sanzione amministrativa contemplata dalla legge o verosimilmente a carico della medesima ditta assuntrice di manodopera che ne sia in qualsivoglia altro modo detentrica. ■

Note

[1] Recentemente l'Enpals, Ente, pubblico non economico, di previdenza ed assistenza dei lavoratori dello Spettacolo, è stato soppresso per effetto del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modifiche nella legge n. 214 del 27 dicembre 2011, e dal 1° gennaio 2012 esso confluisce in Inps ove viene riversata la complessiva normativa preposta a tutela delle specifiche categorie di settore.

[*] L'Avv. Angela Gerarda FASULO, con laurea specialistica in Management end E-Government, è una funzionaria di Vigilanza, proveniente dall'ex ENPALS. in servizio presso l'Ufficio Ispettivo della sede INPS di Cosenza. Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

Il comitato unico di garanzia: istituzione funzione e compiti in materia di pari opportunità (seconda parte)

di Katia Elisabetta Provenzano [*]

Premessa. 1. Le linee guida sulle modalità di funzionamento dei "Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni. 2. Chiarimenti operativi. 3. Il CUG Lavoro. 4. Conclusioni

(La prima parte è stata pubblicata su [LAVORO@CONFRONTO n. 8](#))

3. Il Cug Lavoro

Per ciò che interessa il MLPS, il **CUG Lavoro** è stato istituito il 2 agosto 2011 e si è insediato in data 24 ottobre 2011^[1] ed ha sede a Roma. I rappresentanti dell'Amministrazione in seno al CUG sono stati individuati tramite una procedura di interpello tenendo conto della opportunità di favorire la rappresentanza di tutto il personale (dirigente e non) nonché la provenienza dalle diverse aree geografiche e funzionali^[2]. I componenti sono stati valutati attraverso l'esame dei *curricula* evidenziando i requisiti di professionalità, esperienza, attitudine, anche maturati in organismi analoghi e il possesso di adeguate conoscenze delle materie del CUG; nonché di adeguate esperienze nell'ambito delle pari opportunità e del *mobbing*, del contrasto alle discriminazioni, rilevabili attraverso il percorso professionale. Anche in tal caso per adeguate attitudini erano da intendersi le caratteristiche personali, relazionali e motivazionali^[3]. Al termine dei lavori sono state individuate otto organizzazioni sindacali legittimate a designare i propri rappresentanti, titolari e supplenti, in seno al CUG Lavoro e da parte della Amministrazione sono stati nominanti gli altri otto rappresentanti, titolari e supplenti, oltre al Presidente^[4].

Diversi gli obiettivi del CUG Lavoro. Tra quelli a medio termine si segnala la volontà di avviare azioni di promozione e sensibilizzazione del CUG all'interno della Amministrazione, sia presso i responsabili degli Uffici che presso il personale e, contestualmente dedicare attenzione al dialogo ed al confronto istituzionale con l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), la Consigliera Nazionale di Parità e i CUG di altre amministrazioni. Si richiama, altresì, l'impegno a predisporre proposte e iniziative innovative sul tema delle pari opportunità e del benessere organizzativo dei lavoratori nell'ambito del Piano Triennale delle azioni positive. Più nel dettaglio, dell'attività e partecipazione del CUG Lavoro al tavolo del Piano Triennale per le Azioni Positive si ha testimonianza in diversi atti del Ministero.



In merito giova premettere come l'Amministrazione, in adesione a quanto richiesto dalla normativa diretta a dare attuazione ai principi in materia di pari opportunità, abbia rafforzato il proprio impegno a favore della valorizzazione della cultura delle pari opportunità^[5].

Così ragionando, si è istituito nell'anno 2012 un gruppo di lavoro presso il Segretariato Generale al fine di rafforzare le sinergie tra i centri di responsabilità amministrativa, la Consigliera Nazionale di Parità, il CUG Lavoro e avente il compito di elaborare specifiche linee guida utili alla definizione del Piano Triennale delle Azioni Positive, nonché tendenti ad assicurare la rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la piena realizzazione delle pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomo e donna^[6].



I lavori, presieduti dalla Consigliera Nazionale di Parità, erano altresì volti a facilitare la ricognizione delle azioni positive, con rilevanza interna e esterna, già predisposte o programmate dalla Amministrazione, nonché ad agevolare l'avvio della mappatura delle *best practices* realizzate in particolare sul versante interno. Più precisamente, tra le buone prassi si annoverano quelle rivolte a diffondere, attraverso specifiche iniziative formative, la cultura della diversità di genere e delle parità uomo donna in ambito lavorativo, nonché quelle rivolte ad attuare la conciliazione dei tempi di vita e lavoro, attraverso una modulazione flessibile dell'orario di lavoro all'interno delle strutture amministrative^[7]. Ancora sul versante interno si ricorda l'attività dell'Amministrazione rivolta a mappare i servizi erogati dagli uffici dell'Amministrazione e a individuare i relativi *standard* di qualità.



Anche nella predisposizione del secondo Piano Triennale delle azioni positive nel 2013 (azioni positive per il triennio 2014-2016) l'Amministrazione ha tenuto conto nei lavori preparatori del parere del CUG. Al fine di attuare il piano infatti sono state programmate riunioni con i referenti in materia di pari opportunità, la consigliera nazionale di parità e il presidente del CUG^[8].

Inoltre, si ricorda che nel 2012 le attività svolte dal CUG Lavoro sono state classificate rispettivamente tra attività propositive, consultive e attività di consulenza individuale, a quanto consta non pare vi sia stata attività di verifica^[9].

4. Conclusioni

Infine giova richiamare alcuni **dati statistici** sulla costituzione e attività dei CUG nelle varie amministrazioni pubbliche^[10]. Nel dettaglio, emerge come a fine 2012, 60 Amministrazioni sulle 104 totali che hanno partecipato alla rilevazione hanno costituito il CUG e 19 si sono costituite nel 2012. In particolare, nei casi in esame il CUG risulta costituito nel 100% delle agenzie e degli enti di previdenza, nell'89% delle amministrazioni centrali, nell'88,9% degli enti pubblici non economici, nell'80% degli istituti o enti di ricerca, nel 66,7% degli enti di previdenza e nel 34,6% delle università.



Il numero medio di persone che compongono i CUG è il seguente: più della metà è composto da un numero compreso tra 11 e 31 persone. L'altra metà circa è così ripartita: il 24% è composto da un numero compreso tra 31 e 43 persone, il 7% ha più di 43 persone, mentre 11% ha meno di 7 persone. Uno dei tratti caratterizzanti il CUG è il rispetto, nella composizione, dell'equilibrio di genere ma dai dati emerge come tale prescrizione non sia osservata in quanto tra tutti i destinatari il 66,8% dei componenti è donna mentre solo il 33,2% è uomo.

Circa l'attività svolta dai CUG nell'ambito dello studio in parola è stato poi chiesto di indicare quale sia stato tra le tre tipologie di compiti quello che abbia prevalso ed è emerso che quasi tutti i CUG si sono concentrati prevalentemente su attività di tipo propositivo, ad

eccezione di quelli degli enti pubblici non economici che dimostrano di essere riusciti a svolgere in modo più equilibrato le tre attività.

Altro elemento che caratterizza qualitativamente l'operatività dei CUG è la capacità di intrattenere rapporti con altri organismi quali: l'Unar, la Consigliera Nazionale e territoriale di parità, l'OIV, il Responsabile del Servizio Prevenzione sicurezza e/o il Medico competente. Infatti anche nel rapporto è emerso quanto sia importante avere rapporti con questi

organismi al fine dello scambio di informazioni per la valutazione del personale in ottica di genere per individuare tutti quei fattori e rischi che possano incidere negativamente sul benessere organizzativo, in quanto derivanti da forme di discriminazione e/o da violenza morale o psichica. In generale, è emerso come i CUG hanno privilegiato i rapporti con gli OIV e la Consigliera di parità (nazionale, regionale, provinciale).

Da quanto sin qui emerso è evidente il ruolo in divenire del CUG nelle amministrazioni pubbliche.

Si tratta di un organismo relativamente giovane il cui compito non è quello di prendere in carico i singoli casi discriminatori, ma quello di affermarsi come indicatore, per l'amministrazione di appartenenza, delle eccellenze e delle criticità nella lotta contro le discriminazioni sul luogo di lavoro. ■

Note

[1] In questi termini si rinvia a MLPS Segretariato Generale atto del 2 agosto 2011 e alla procedura di interpello pubblicata sul sito intranet del MLPS in data 11 aprile 2011.

[2] Si rinvia a MLPS Segretariato Generale: "Procedura di interpello per l'individuazione dei rappresentanti dell'Amministrazione in seno al CUG" del 18.05.2011

[3] In questi termini si rinvia ancora a Segretariato Generale 2 agosto 2011 cit.

[4] Si segnala la pubblicazione in data 26.02.2015, sul sito intranet locale e sul sito internet istituzionale del MLPS, di una procedura selettiva mediante interpello per l'acquisizione delle candidature volte al conferimento dell'incarico di Presidente del CUG. La procedura si è resa necessaria a seguito delle dimissioni del precedente Presidente in carica. Il presidente del CUG è stato designato con decreto del 24.03.2015. Contestualmente, stante l'approssimarsi della scadenza degli incarichi conferiti con decreto del Segretario Generale del 2.08.2011, è in fase di rinnovo la composizione dei rappresentanti dell'Amministrazione.

[5] In tale ambito si richiama, oltre ai principi sanciti nella Carta Costituzionale, nei trattati internazionali e nei trattati istitutivi dell'Unione Europea. Nella normativa nazionale, a titolo non esaustivo si rimanda, oltre alla già citata L. 183 del 2010, alla L. 125 del 1991, al D.Lgs. 198 del 2006 (con cui, tra l'altro, si è imposto a ciascuna PA l'obbligo di adottare un Piano Triennale di Azioni Positive), al D.lgs. 81 del 2008 (art. 28 co.1) e al D.Lgs. 150 del 2009.

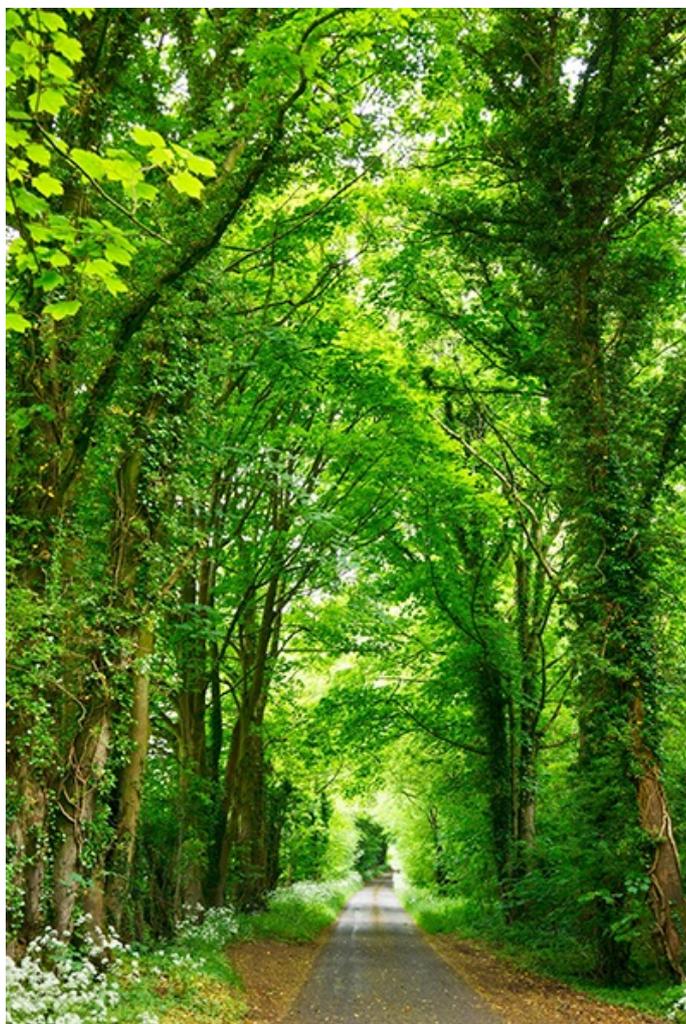
[6] Cfr. art. 48 DLgs. 198 del 2006 ai sensi del quale le Amministrazioni dello Stato... "predispongono piani di azioni positive"; inoltre quello del 2012-2014 rappresenta il primo piano triennale ex art. 48 cit. adottato dal MLPS. Il piano si compone di 6 obiettivi individuati quali azioni positive da realizzare nell'ambito del MLPS. In particolare si rinvia alla azione positiva 2.

[7] Per una lettura completa delle buone prassi individuate dal MLPS si rinvia a *Relazione performance* alla pagina intranet del MPLS. Ed in particolare si rinvia a pag. 5, 50 e 51 del documento. Il richiamo al Piano della *performance* si giustifica in quanto esso si raccorda, nei possibili ambiti di intervento con il PTAP.

[8] In questi termini *Relazione piano delle performance*, anno 2012, pag. 69. Merita poi ricordare che in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nell'ambito delle politiche per il personale, si è tenuto nel 2013 un corso avente ad oggetto "Pari opportunità e cambiamento nella PA" destinato al personale delle aree funzionali individuato come formatore secondo il metodo della formazione a cascata. Al corso, articolato in 6 edizioni, hanno partecipato 151 unità su 155 convocate.

[9] Dati rilevati da sito intranet del MLPS "rilevazione creata il 1.02.2013 relativa all'anno 2012".

[10] Dati pubblicati in [Rapporto di sintesi sulla attuazione della Direttiva 23 maggio 2007](#) per l'anno 2012 redatto dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2013. Si rileva come la mancata costituzione del Comitato unico di garanzia comporti responsabilità dei dirigenti incaricati della gestione del personale, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi (art. 57 co. 05, D.Lgs. 165 cit.).



[] Avvocato e Dottore di ricerca in diritto del lavoro e previdenza sociale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, è funzionario ispettivo presso la Direzione Territoriale del lavoro di Torino ove si occupa di attività istruttoria ricorsi al Comitato Regionale per i Rapporti di Lavoro. Vincitrice 2009 del "Premio Massimo D'Antona". Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.*

Hanno collaborato a questo numero

- Tiziano Argazzi
- Mario Chiappetta
- Erminia Diana
- Angela Gerarda Fasulo
- Gianluca Meloni
- Dario Messineo
- Renato Nibbio
- Stefano Olivieri Pennesi
- Luigi Oppedisano
- Claudio Palmisciano
- Massimo Peca
- Katia Elisabetta Provenzano

LAVORO@CONFRONTO

Via Quintino Sella, 23
00187 Roma

www.lavoro-confronto.it

LAVORO-CONFRONTO@fondazioneantonina.it

Numero 9 • Maggio/Giugno 2015

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. ■