

LAVORO@CONFRONTO

Sicurezza sul lavoro

2018 (+11%)

IN 3 MESI

212 MORTI SUL LAVORO

REPORT

**La difficile
conciliazione tra
il lavoro e le
esigenze familiari**

di Palmina D'Onofrio

**L'errore
di fondo**

di Fabrizio Di Lalla

**Gli appalti nel
settore delle
pulizie**

di Marco Cuttone

Lavoro@Confronto

Via Quintino Sella, 23
00187 Roma
www.lavoro-confronto.it
LAVORO-CONFRONTO@fondazionedantona.it

Numero 27 • Maggio/Giugno 2018

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.

Le immagini utilizzate sono fornite dagli autori o tratte dal sito www.pixabay.com.

È vietata la riproduzione, anche parziale e in qualsiasi forma, di quanto pubblicato nella presente Rivista in difetto di autorizzazione scritta dell'Autore.

Sommario:

Sicurezza sul lavoro

Stefano Olivieri Pennesi, Angelo Romaniello, Eugenio Straziuso p. 3

La difficile conciliazione tra il lavoro e le esigenze familiari

Palmina D'Onofrio p. 11

L'errore di fondo

Fabrizio Di Lalla p. 14

Gli appalti nel settore delle pulizie

Marco Cuttone p. 15

Pubblico impiego: tante le novità contenute nel CCNL

Dorina Cocca, Tiziano Argazzi p. 17

Verso un nuovo modello ordinamentale

Carmina Magliocchi p. 24

Il diritto di sciopero sotto attacco

Gianna Elena De Filippis p. 28

I nuovi obblighi di tracciabilità del pagamento dei lavoratori

Giuseppe Maurizio Scordino p. 32

Una nuova opera si aggiunge alla Collana Massimo D'Antona

Claudio Palmisciano p. 42

Rinnovati tutti gli organi della Fondazione

Roberto Leardi p. 44

Effemeridi Quelli che contano

Fadila p. 45

Sicurezza sul lavoro

Normativa adeguata con strumenti di controllo inefficaci

di Stefano Olivieri Pennesi [*], Angelo Romaniello [**] ed Eugenio Straziuso [***]



Introduzione

Piace iniziare il presente lavoro continuando in una linea ideale di riflessioni e ragionamenti tutti protesi nel considerare l'attuale Testo Unico sulla sicurezza, ovvero il D.lgs. 81/2008 e smi, uno strumento di "legislazione giuridica" di evidente valore, completezza, modernità, tale da farne, a livello comparativo con gli altri sistemi giuridici vigenti nei Paesi occidentali più evoluti, una eccellenza.

Il TU 81/2008 si innesta nel nostro ordinamento giuridico a partire dal riconoscimento a rango Costituzionale del principio della tutela della salute sancito dall'articolo 32 come fondamentale diritto dell'individuo e della collettività e, più specificamente per il mondo del lavoro, dall'articolo 41 che sancisce il principio secondo cui qualsiasi iniziativa economica non può essere svolta in contrasto con l'utilità sociale, o in modo da recare danno alla sicurezza, libertà e dignità umana (dei lavoratori).

Ancor più chiaramente si esprime il codice civile all'articolo 2087 dove si evince l'obbligo in capo al datore di lavoro, di adottare nell'esercizio dell'impresa, a seconda del tipo di lavoro, le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro.

Da questo articolo del codice civile emergono quindi tre aspetti di rilievo:

- La specificità e particolarità delle attività lavorative, in quanto incidenti sulla sicurezza, riguardano una varietà di rischi e pericoli connessi, facendo quindi in concreto un discrimine tra le diverse e variegate attività lavorative dell'uomo.
- L'esperienza nello svolgimento del lavoro quale elemento caratterizzante che implica una diversa consapevolezza del rischio e di situazioni possibili di pericolo, anche grazie però, a percorsi di formazione specifici svolti nel tempo.
- Infine terzo elemento la tecnica ovvero tutto quello che innova grazie ai progressi tecnologici e scientifici tesi a migliorare proprio la sicurezza di impianti, attrezzature, macchinari, dispositivi, ecc. ossia tutto quello che necessita all'uomo per produrre beni con il bisogno di garantire sempre gli incrementi della sicurezza per i lavoratori.

Non meno significativo è anche il riferimento diretto ad un'altra legge fondamentale per il nostro ordinamento lavoristico, vale a dire lo Statuto dei Lavoratori (Legge 300/1970), dove all'articolo 9 si parla esplicitamente di "tutele della

salute e della integrità fisica" facendo rimando all'importanza dei rappresentanti e al diritto di controllare l'applicazione delle norme per prevenire gli infortuni e le malattie professionali.

In ambito europeo il dettato normativo di riferimento relativamente alla prevenzione e sicurezza sul lavoro, è rappresentato dalla Direttiva comunitaria 89/391 e, più precisamente, dall'articolo 13.

Risulta evidente a tutti, addetti ai lavori e non, che sistematizzare, razionalizzare e coordinare in un Testo Unico la complessa e stratificata normativa che concerne la legislazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, non poteva essere e non è ancora, esercizio giuridico agevole per il Legislatore.

Trascorsi ormai oltre dieci anni dalla emanazione del già richiamato TU 81/2008, una disamina degli effetti e della sua efficacia, si rende oltremodo necessaria. Questo anche partendo da evidenze empiriche emerse dalle statistiche annuali prodotte dall'INAIL che segnalano, ai noi, una inversione di tendenza negativa rispetto agli accadimenti di infortuni mortali o gravissimi aumentati nell'ultimo anno, dopo una costante diminuzione registrata negli anni precedenti.

È giusto quindi porsi delle domande rispetto alla attualità e concreto impatto della norma in questione, in materia di sicurezza sul lavoro, sia per quanto attiene l'andamento degli infortuni mortali e non, sia per quanto attiene la contrazione di malattie professionali da parte dei lavoratori pur considerando una dose di ineluttabilità dell'alea negli accadimenti infortunistici tale da non poter implicare responsa-

bilità attive e/o passive da parte sia dei datori di lavoro che degli stessi lavoratori.

Un primo quesito da porsi potrebbe essere il seguente: l'elemento prevenzionistico e sanzionatorio può definirsi ben articolato e modulato nell'attuale Testo Unico?

Sempre il TU 81 a distanza di oltre dieci anni dalla sua prima genitura, continua ad essere valido relativamente al mutato assetto di un mercato del lavoro nel continuo suo evolversi?

Questo mercato del lavoro, sempre più liquido e destrutturato, come quello odierno, nell'ottica e nelle prospettive moderne quanto più distanti dalle forme lavorative presenti nello scorso secolo e nella old economy, con contratti connotati e organizzazione delle produzioni e dei lavori nettamente difforni rispetto la new economy, quanto incide sui modelli ed esigenze di sicurezza da poter e dover migliorare?

Un occhio al grado di applicazione e completamento del TU 81

Art. 3 comma 13bis

Definizione, nel rispetto dei livelli generali di tutela di cui alla normativa in materia di sicurezza e salute sul lavoro, delle misure di semplificazione della documentazione, anche ai fini dell'inserimento di tale documentazione nel "libretto formativo del cittadino" che dimostra l'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi di informazione e formazione previsti dal presente decreto in relazione a prestazioni lavorative di cui al d.lgs. 276/2003 che implicano una permanenza del lavoratore in azienda per un periodo superiore a 50 giornate lavorative nell'anno solare di riferimento (questa tipologia soprattutto nel settore agricoltura).

Art. 13

Individuazione di attività lavorative ulteriori rispetto a quelle indicate all'art. 13 comportanti "rischi particolari" e nelle quali si esplich



la vigilanza da parte del personale ispettivo del Ministero del Lavoro (ora personale INL) da attuarsi per mezzo DPCM.

Art. 14

Individuazione di "gravi violazioni" che legittimano l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

Art. 27

Con riferimento al settore edilizia, il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si realizza almeno attraverso la adozione e diffusione di uno strumento che consenta la "continua verifica" della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza. Tale strumento opera per mezzo della attribuzione alle imprese ed ai lavoratori autonomi di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro determina l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di svolgere attività nel settore edile.

Art. 47

Determinazione della giornata nazionale per la salute e sicurezza sul lavoro e delle modalità di attuazione della elezione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, territoriali o di comparto.

Art. 48

Individuazione modalità di elezione o designazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali ove non siano emanati accordi collettivi di livello nazionale al riguardo.

Art. 53

Eliminazione o semplificazione della documentazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Art. 79

Individuazione criteri per individuazione e uso dei dispositivi di protezione individuale da attuarsi (per mezzo di decreto del Ministero del Lavoro, di concerto)

Art. 156

Individuazione obbligo di sottoporre a verifiche ponteggi e attrezzature.

Art. 245

Pubblicazione elenco sostanze cancerogene e loro aggiornamento.

Art. 281

Individuazione modelli e modalità di tenuta del registro dei casi di malattia o decesso dovuti all'esposizione ad agenti biologici.

La discussione che si è innescata, riguardante appunto il ritardo rispetto alla emanazione dei decreti attuativi, (nell'articolato sinteticamente sopra menzionato abbiamo fatto una agevole elencazione) ha aperto un doppio scenario: da una parte la richiesta di una accelerazione per la realizzazione dei decreti attuativi mancanti, dall'altra, la proposta avanzata, per mezzo di disegni di legge specifici già depositati in Parlamento, circa la realizzazione di un nuovo Testo Unico per così dire "*semplificato*", al fine di avere una normativa in materia più agevole e funzionante.

Per dirla in maniera chiara, però, il rischio di una semplificazione eccessiva esiste, ed è dietro l'angolo, ma evidentemente il tema sicurezza e la normativa di riferimento richiedono massima attenzione e cautela, per non incorrere proprio nell'effetto contrario di una "delegificazione selvaggia".

Il tema della prevenzione e la sua efficacia nei posti di lavoro, è appena il caso sottolineare, non può dipendere unicamente dalla qualità delle leggi, ma più concretamente dal grado di applicazione delle stesse, dall'interesse al rispetto della legalità, dall'efficienza del sistema sanzionatorio e della vigilanza, dalla certezza delle pene.

Da questo punto di vista risulta deleterio abbassare il grado di attenzione, anche rispetto ad ipotesi di "ineluttabilità degli eventi", come pure ridurre tutto a: costi, oneri, profitti, da parte di chi fa impresa, come anche ridurre gli investimenti, da parte delle Istituzioni (che si dovrebbero occupare maggiormente e con più incisività di cultura della prevenzione), non può essere la strada da seguire.

Anche il tema di un necessario maggiore ed efficace coordinamento, per l'attuazione delle politiche della salute e sicurezza sul lavoro, tra Stato centrale, Regioni ed Enti preposti, non può considerarsi secondario. Bisognerebbe quindi mettere in campo azioni concrete di supporto alle politiche prevenzionistiche, gestire e governare un sistema articolato di azioni non solamente scansionate e declinate da norme, articoli, commi. Non tutto, evidentemente, può ridursi in lecito non lecito, normato non normato, sanzionato o sanzionabile.



È anche certo il fatto che in questi ultimi dieci anni dalla nascita del TU la politica, in senso ampio, si è impegnata ad operare in maniera a dir poco sfilacciata, con andamenti ondivaghi, troppo di frequente caratterizzati da spinte emotive o da orientamenti ed interessi contrapposti che non hanno prodotto un percorso chiaro e uniforme sul "tema della sicurezza", quale elemento irrinunciabile ancorché in parte oneroso, almeno nel breve periodo, ma certamente positivo e produttivo nel lungo periodo, soprattutto per i benefici complessivi a valere sulla collettività tutta.

Questo anche rispetto alla vera e propria "cultura della sicurezza" e del suo valore intrinseco tanto più apprezzato da parte degli altri Paesi del perimetro europeo, quanto meno considerato da noi in virtù del suo peso economico in ottica imprenditoriale.

Non di meno può essere considerato anche l'elemento della indispensabile "formazione", sia essa generica e/o specifica, nel tema sicurezza, soprattutto sugli elementi valutativi e sui diversi gradi di rischio nelle varie tipologie di attività, lavorazioni, settori. Elemento centrale dovrebbe quindi anche essere soprattutto da parte dei lavoratori direttamente impegnati nelle variegate funzioni lavorative ed impieghi sul campo, rispetto al primario elemento della percezione del cosiddetto rischio.

Prevenzione e vigilanza

È di tutta evidenza che l'elemento "Prevenzione" rappresenta il concreto fondamento di tutto il contesto che riguarda genericamente la "sicurezza sul lavoro". Lo scopo di una adeguata prevenzione è quello di poter anticipare, per quanto possibile, una vastità di pericoli e così facendo addivenire ad una riduzione di rischi.

È anche assodato che fulcro della prevenzione è certamente lo svolgimento di formazione ed informazione per tutto il personale mate-

rialmente impiegato nelle diverse e variegate attività lavorative.

Fondamentale, al riguardo, il momento formativo con il quale si trasferiscono conoscenze e buone pratiche in tema sicurezza lavorativa, sviluppando competenze utili per individuare, gestire e ridurre i vari rischi nei diversi ambienti e luoghi di lavoro.

Non di meno risulta importante anche l'addestramento da parte dei lavoratori circa le procedure da adottare per affrontare e gestire, consapevolmente, un reale pericolo sul luogo di lavoro, ma anche avere dimestichezza e familiarità con l'uso diligente delle attrezzature tutte ed in particolare quelle di protezione individuale.

Torniamo ancora sul concetto di sicurezza sul lavoro che non deve limitarsi a mera osservanza legislativa, ma più ampiamente a un vero e proprio "dovere morale".

Uno dei requisiti fondamentali nel fare impresa, sotto l'egida di una necessaria responsabilità sociale, a parere di chi scrive, significa anche concretamente "proteggere" le proprie maestranze, i propri lavoratori, da infortuni e malattie, ricorrendo al meglio a tutte quelle prescrizioni che sono state puntualmente dettagliate dal Legislatore, non riducendo il tutto al timore di incorrere in sanzioni, ammende o arresti, ma invece voler agire come un datore di lavoro illuminato e quindi attento ai bisogni dei propri dipendenti, incline appunto a "fare impresa", non solo economicamente, ma anche eticamente e moralmente, in maniera sostenibile.

Da questo punto di vista, risulta fondamentale l'azione di vigilanza sulla corretta attuazione delle norme in materie di prevenzione degli infortuni attuata dagli organi competenti.

La vigilanza in materia di lavoro è un'attività istituzionalmente riservata ad organi con funzioni pubbliche che, in senso del tutto generale, assicura che vengano attuate procedure e misure di tutela atte a garantire la SALUTE E LA SICUREZZA SUL LAVORO e si concretizza nell'e-

same e nella verifica dei comportamenti aziendali finalizzati alla sicurezza del lavoro intesi come insieme delle relazioni intercorrenti fra i vari soggetti presenti in un "ambiente di lavoro".

Etimologicamente il termine vigilanza richiama il concetto del controllo, del sorvegliare con cura ed attenzione.

In materia di sicurezza sul lavoro il termine vigilanza, nella sua accezione del controllo e del sorvegliare con cura, significa assicurare il rispetto di quanto previsto dalle norme in materia di prevenzione degli infortuni ed igiene del lavoro o, più ancora, assicurare che nei luoghi di lavoro vengano attuate procedure e misure di tutela atte a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Queste devono essere adottate dal datore di lavoro, dai suoi collaboratori (dirigenti e preposti), dal medico competente e dai lavoratori stessi al fine di rendere minima la probabilità che si verifichino infortuni e/o malattie professionali.

Per conseguire questo importante obiettivo, nulla può e deve essere lasciato al caso, all'inventiva degli operatori o all'improvvisazione.

Sono varie le amministrazioni pubbliche, statali e locali, nonché i corpi militari e di polizia che, ciascuno per la parte di propria competenza possono intervenire in un luogo di lavoro con compiti di vigilanza.

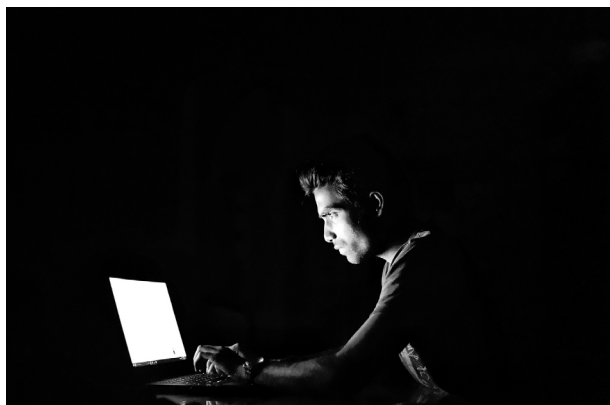
Le competenze in materia, stabilite per legge, sono variate nel corso degli anni.

Già alla fine del XIX secolo, al fine di tutelare il lavoro delle donne e dei fanciulli, la legge 3 aprile 1879 n° 4828 istituì nell'allora Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio due posti di Ispettori dell'Industria e dell'insegnamento industriale.

La legislazione di tutela del lavoro operaio, tuttavia, non trovò concreta applicazione per l'insufficiente intervento dello Stato nel settore della vigilanza.

Le stesse testimonianze dell'epoca nei rapporti ufficiali, così caute nel loro linguaggio moderato, indicavano come "poco confortante lo stato di applicazione della legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli" per l'insufficiente vigilanza esperita dai funzionari ispettivi dell'industria e dell'insegnamento industriale.

Un impulso decisivo all'istituzione di un servizio di vigilanza sull'applicazione delle leggi a tutela del lavoro fu dato dalla stipula a Roma, il 15 aprile 1904, della Convenzione italo francese per regolamentare la protezione degli operai nazionali lavoratori all'estero con la quale fu sancito il principio di organizzare in tutto il



Regno d'Italia un servizio di vigilanza funzionante sotto l'autorità dello Stato che offrisse le stesse garanzie di tutela del servizio di ispezione del lavoro francese.

Per adempiere all'obbligo internazionale assunto, l'onorevole Rava, ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio, presentò alla Camera dei deputati un disegno di legge per l'istituzione dell'Ispettorato del lavoro. Tale provvedimento, però, venne clamorosamente respinto a scrutinio segreto.

Apparve di tutta evidenza che, pur a fronte dell'impegno assunto, nella maggioranza parlamentare, che rappresentava il potere economico imprenditoriale, c'era la decisa volontà conservatrice di impedire l'effettiva applicazione di quelle scarse norme volte a garantire un minimo di tutela contro la sopraffazione e lo sfruttamento del lavoro.

Pur tuttavia, l'intervento dello Stato per la creazione di un organo pubblico specializzato nella tutela del contraente più debole del rapporto di lavoro era ormai indilazionabile.

Sotto l'impulso pressante delle associazioni sindacali il Governo presentò un nuovo disegno di legge per lo stanziamento dei fondi necessari ad ottenere, in via provvisoria, un servizio di vigilanza per dare attuazione alle leggi di tutela del lavoro. La legge n° 380 del 19 luglio 1906 istituiva, quindi, il Corpo degli Ispettori del Lavoro, pur limitato ai soli tre Circoli di ispezione di Torino, Milano e Brescia.

L'esperimento del Servizio ispettivo provvisorio fornì, anche se allo stato embrionale, precisi elementi di valutazione per la stesura del progetto definitivo dell'organo che si tradurrà, dopo un estenuante travaglio parlamentare, nella legge 22 dicembre 1912 n. 1361, considerata l'atto ufficiale di nascita dell'Ispettorato del Lavoro.

Nella relazione di accompagnamento alla legge n° 1361/1912 l'onorevole Filippo Turati così definiva gli ispettori del lavoro: "Trattasi di personale che deve essere dotato di prontezza e resistenza fisica quasi militari, di cultura varia e incessante incremento di agilità intellettuale, propria a seguire i rapidi progressi delle industrie e a sentire e a risolvere problemi nuovi e sottili; insospettabile per sicura probità fra molteplici lusinghe, e capace di acquistarsi in breve l'autorità necessaria a vincere, con accorta e delicata fermezza, la resistenza e, talvolta, la collusione di industriali potenti e di intere masse operaie. Un personale così altamente qualificato, così diverso dal tipo tradizionale del burocrate esecutivo è già difficile a reclutarsi con l'offerta di stipendi di L. 200 e di L. 300



annue lorde di parecchie ritenute, soprattutto in centri industriali ove è caro il costo della vita e dove operai e capi operai e medici e ingegneri appena mediocri, facilmente si procacciano il doppio, con minore responsabilità e fatica".

Con la legge n° 1361 il legislatore, con grande lungimiranza, distinse le funzioni assegnate al nuovo corpo ispettivo in obbligatorie, quando avevano come oggetto la vigilanza sull'applicazione delle leggi del lavoro, e facoltative, quando riguardavano la risoluzione pacifica dei conflitti di lavoro, se invitati dalle parti.

Venne quindi sancito l'obbligo di "obbedienza" agli ispettori e il "diritto" di questi ultimi di elevare contravvenzioni per le infrazioni accertate. Fu, altresì, attribuita agli ispettori la "facoltà" di visitare in qualunque ora del giorno e della notte tutti i luoghi di lavoro sottoposti alla loro vigilanza.

Il successivo regolamento di applicazione (R.D. 27 aprile 1913 n. 431) introdusse anche la funzione di "consulenza" con l'obbligo dei Capi Circolo di fornire tutti i chiarimenti ai richiedenti sull'applicazione delle leggi del lavoro.

Fu infine introdotto l'istituto giuridico della "prescrizione", con la conseguente potestà attribuita all'ispettore, che tanto avrebbe tormentato la dottrina e la giurisprudenza per la sua scarsa ortodossia giuridica.

La legge istitutiva e il relativo regolamento, dando una prima sistemazione burocratico amministrativa dell'organo di vigilanza ne delimitarono, con sufficiente precisione, i poteri e le funzioni tanto da costituire i cardini dell'evoluzione futura dell'ispezione del lavoro.

Negli anni successivi l'Ispettorato del Lavoro ha seguito le vicissitudini organizzative dello stato italiano divenendo, di volta in volta, amministrazioni periferiche di differenti dicasteri.

La rapida evoluzione sociale ed economica e, quindi, anche legislativa e giuslavoristica dell'Italia nel periodo repubblicano incide profondamente anche nel ruolo e nell'attività dell'Ispettore del Lavoro.

Risale agli anni 50 l'emanazione di vari DPR, tra i quali il numero 520 del 19 marzo 1955 sulla riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del Lavoro, con i quali vennero poste le basi dell'attuale ordinamento dell'Ispettorato del Lavoro, organo periferico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale con sede in ogni Provincia.

Durante quegli anni le sanzioni in materia di lavoro erano tutte di natura penalistica e la funzione dell'Ispettore era dunque quella di accertare e fare rapporto al magistrato inquirente (da cui la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria di cui all'articolo 8 del DPR 19 marzo 1955 n. 520).

Un sistema di questo tipo non permetteva una tutela rapida dei diritti dei lavoratori che venivano penalizzati dalle lungaggini che già allora affliggevano i processi civili e penali.

In una società in veloce evoluzione come quella italiana degli anni sessanta alcune leggi di settore iniziarono a prevedere casi di depenalizzazione, cioè la sostituzione del pagamento di una somma di denaro in luogo della sanzione penale pecuniaria dell'ammenda, ma in modo frammentario.

La deflazione dei carichi giudiziari derivanti dalla violazione di norme in materia di lavoro si ottenne, in modo organico, con l'emanazione della legge 24 novembre 1981 n° 689 che trasformò moltissime sanzioni penali in illeciti amministrativi e con il Decreto Legislativo 19 dicembre 1994 n° 758 recante modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro che introdusse l'istituto della prescrizione obbligatoria (articoli 21 e seguenti).

Mentre la competenza sulla vigilanza in materia di lavoro è sempre rimasta incardinata nelle strutture centrali e periferiche del Ministero del Lavoro, oggi Ispettorati Territoriali del Lavoro afferenti all'agenzia autonoma Ispettorato Nazionale del Lavoro, con il DPR 24 luglio 1977 n° 616 e la Legge n° 833 del 23 dicembre 1978, istitutiva del Servizio Sanitario

nazionale, la vigilanza in materia di prevenzione infortuni ed igiene del lavoro passò dallo Stato alle Regioni.

Con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, infatti, alle aziende/unità sanitarie locali furono attribuiti compiti di:

- prevenzione, igiene, controllo sullo stato di salute dei lavoratori;
- individuazione, accertamento e controllo dei fattori di nocività, pericolosità e deterioramento degli ambienti di lavoro;
- prevenzione all'interno degli ambienti di lavoro concernenti la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione delle misure a tutela della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori.

Per svolgere i nuovi compiti assegnati, al personale ispettivo delle ASL veniva conferita, con atto del prefetto, la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Con l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano del D.Lgs 626/1994 i compiti in materia di vigilanza, pur vedendo le aziende sanitarie locali quale organo di riferimento per tutti i settori di attività lavorativa, vennero attribuiti, per specifici aspetti e settori lavorativi, anche ad altri soggetti.

In particolare, il D.Lgs 626/1994 prevedeva la riattribuzione all'ispettorato del lavoro, nel frattempo riorganizzato nelle Direzioni Provinciali del Lavoro, di competenze in materia di vigilanza sulla sicurezza del lavoro seppur limitate ad "attività comportanti rischi particolarmente elevati" la cui individuazione veniva demandata ad un apposito provvedimento normativo.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 ottobre 1997 n° 412 riportante il "Regolamento recante l'individuazione delle attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, per le quali l'attività di vigilanza può essere esercitata dagli Ispettorati del lavoro delle Direzioni provinciali del lavoro" attribuiva, quindi, nuovamente al personale del Ministero del Lavoro competenze in materia di sicurezza nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e nei lavori mediante cassoni in aria compressa o lavori subacquei.

Tale sistema di competenze in materia di sicurezza del lavoro è stato sostanzialmente confermato dall'articolo 13 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008 n° 81 che, allo stato, prevede che la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sia svolta dalla azienda sanitaria locale competente per territorio fermo restando il fatto che il



personale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, nel quadro del coordinamento territoriale di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n° 81/2008, è chiamato ad esercitare l'attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nelle attività del settore delle costruzioni edili o di genio civile (lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato, opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi) e nei lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei.

Contrariamente a quello che generalmente si sente dire in occasione di convegni, dibattiti, programmi radiotelevisivi aventi come tema gli infortuni e le malattie professionali, pensare che questo gravissimo fenomeno sia risolvibile o comunque fortemente limitabile, ricorrendo solo alla vigilanza è fortemente sbagliato e, a ben guardare, significherebbe il riconoscimento della inutilità e del fallimento di tutto il complesso, a volte farraginoso, sistema di competenze e responsabilità predisposto dal TU in materia di sicurezza.

La vigilanza deve intervenire solamente a correggere storture e inadempienze nell'attuazione delle norme ma non può assolutamente essere considerato il mezzo cui ricorrere perché le norme siano correttamente applicate.

Il *"mantra"* di questi ultimi tempi è: non sono sufficienti i controlli!

Niente di più sbagliato!

Siffatte considerazioni peccano di qualunque, a volte becero, il più delle volte ispirato ad una fondamentale superficialità e scarsa conoscenza del fenomeno di cui si intende parlare.

Fatto salvo quanto sopra detto, rimane innegabile l'importanza della vigilanza e dei controlli; stabilito, inoltre, che è pure oggettivamente rilevabile che questi sono pochi rispetto alla vastità e varietà del sistema produttivo, rimane da riflettere sul *"perché"* e sul *"come"* avviare a questa grave carenza!

Su questa tematica poco aiuta l'attuale impianto della ripartizione delle competenze in materia di vigilanza. Caotico!

Come può evincersi dal quadro riepilogativo operato sopra, la frammentazione dei compiti non aiuta certo a mettere in atto un sistema completo e organico dei controlli.

Né può seriamente pensarsi che il Comitato di Coordinamento Regionale, costituito ai sensi



dell'art. 7 del D.Lgs 81/2008, pur se di fondamentale importanza possa ovviare a tale problematica!

Sarebbe forse il caso di pensare seriamente a un riordino completo dell'intero sistema, magari basato sull'organizzazione di una Agenzia unica avente rilevanza nazionale che possa anche riorganizzare la distribuzione sul territorio del personale addetto alla vigilanza.

È di tutta evidenza sul territorio nazionale l'applicazione a macchia di leopardo delle norme a tutela della salute dei lavoratori. A valle della devoluzione dei compiti di prevenzione degli infortuni alle regioni, con la Legge n. 833/1978, una migliore strutturazione delle Medicine del Lavoro delle Aziende Sanitarie sul territorio, con più personale e più mezzi, sicuramente garantisce più controlli e di migliore qualità.

Ciò vale anche per quel che riguarda il personale tecnico in forza al neonato Ispettorato Nazionale del Lavoro per quelle poche, residue, competenze in materia (vedi articolo 13 TU).

A valle della scontata considerazione *"non si fanno i controlli"* tanto cara a coloro che sono chiamati a partecipare ad incontri e dibattiti a seguito di gravi accadimenti infortunistici, si è mai sentita qualche riflessione seria a tale riguardo o qualche proposta volta a risolvere tale criticità? A noi pare di no!

Un primo tentativo per cominciare a porre rimedio a questa situazione deve necessariamente rispondere ad una domanda: di quanti ispettori ha bisogno il territorio perché venga svolta una efficace azione di vigilanza? A nostro modo di vedere, pur nella consapevolezza che non esistono risposte sicure e che sia necessario comunque procedere per approssimazioni, il dato di partenza deve essere quello del numero di attività produttive presenti sul territorio. Questa ricognizione, però, deve essere necessariamente fatta per settori produttivi, o, almeno, per macro settori atteso che, sicuramente, sono diverse le problematiche connesse alla vigilanza.

za nel settore dell'edilizia da quelle dell'agricoltura, della metalmeccanica e degli altri settori.

Censito il numero di aziende, resta da stabilire il numero minimo di ispettori necessari per svolgere una concreta attività di vigilanza.

Su questo aspetto le prime indicazioni di massima non possono che venire dai Servizi di Medicina del Lavoro che operano sul territorio, ma anche, per l'edilizia, settore a forte rischio di infortunio, dagli Ispettorati Territoriali del lavoro, in base alle rilevazioni fatte, soprattutto con riguardo alla cadenza di ispezioni che normalmente vengono svolte per ciascuna azienda.

Quantificare il personale minimo occorrente, si può procedere alla ricognizione dello stesso. Quanti ispettori, effettivamente operativi, sono disponibili, quanti recuperabili da altri settori degli uffici, quanti disponibili per mobilità da altre amministrazioni? Per differenza, gli altri devono essere assunti con specifiche procedure concorsuali!

È una proposta concreta, attuabile ma, soprattutto, non ci sembra di aver sentito mai nulla di meglio al riguardo!

Ovviamente, come sempre, può essere eccepito il problema dei costi! Ma non siamo noi quegli addetti ai lavori che, sistematicamente, in tutte le occasioni di confronto o aggiornamento dicono e si sentono dire dei costi elevatissimi degli infortuni per la pubblica amministrazione?

Abbiamo sopra detto del personale eventualmente recuperabile da altri settori o amministrazioni. Necessariamente, a questo proposito, e in modo più generale, deve essere affrontato il problema della formazione: si parla sempre della formazione dei lavoratori, dei tecnici, dei datori di lavoro ma raramente si sente parlare e si affronta il discorso della formazione del personale di vigilanza!

Ebbene, senza nulla togliere alla professionalità e all'abnegazione degli ispettori, bisogna che si programmi, per questi, una formazione tecnico-giuridica di alto livello, con docenti adeguati

e con severe verifiche dell'apprendimento. La formazione deve prevedere pure moduli specialistici precisi a seconda del settore prevalente in cui quel personale dovrà operare. Sicuramente l'ispettore deve essere in grado di svolgere vigilanza in tutti i settori ma altrettanto sicuramente deve esistere uno o più settori in cui è fortemente specializzato. Vale anche in questo caso il ragionamento sui costi fatto in precedenza.

Ovviamente di pari passo andrebbe affrontato il problema dell'attuale apparato sanzionatorio e delle relative procedure, attualmente assolutamente depotenziato e inefficace per il meccanismo, che a questo punto si può osare definire perverso, creatosi per il coesistere della composizione amministrativa ex D.Lgs n. 758/94 e la archiviazione per tenuità del fatto prevista dal D.Lgs 7/2015.

È di tutta evidenza che se da un lato viene invocata un'attività di vigilanza più stringente, parallelamente deve essere più efficace anche l'intero apparato sanzionatorio.

Conclusioni

A dieci anni dall'entrata in vigore del Testo Unico in materia di sicurezza sul lavoro c'è ancora molto da fare sia per quanto attiene al completamento del quadro giuridico che lo stesso ha voluto delineare, mediante l'emanazione dei decreti attuativi previsti, sia per quanto attiene un progetto di semplificazione delle norme per le piccole e medie imprese, sia per quanto attiene al riordino del sistema delle competenze in materia di vigilanza.

L'auspicio è che il presente editoriale possa contribuire all'apertura di una discussione concreta e fattiva sulle tematiche evidenziate. ■



[*] Prof. Stefano Olivieri Pennesi - Professore a contratto c/o Università Tor Vergata, titolare della cattedra di "Sociologia dei processi economici e del lavoro" nonché della cattedra di "Diritto del lavoro". Dirigente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, Capo dell'Ispettorato territoriale di Potenza-Matera

[**] Ing. Angelo Romaniello - Responsabile area di coordinamento settore vigilanza Pz. Ispettorato territoriale del Lavoro di Potenza-Matera

[***] Ing. Eugenio Straziuso - Responsabile area vigilanza 2 Pz. Vigilanza tecnica. Ispettorato territoriale del Lavoro di Potenza-Matera

Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

La difficile conciliazione tra il lavoro e le esigenze familiari

di Palmina D'Onofrio [*]



Le politiche di conciliazione vita-lavoro sono misure volte a facilitare le esigenze di vita con il lavoro ed inizialmente erano rivolte, in via esclusiva, alle donne perché queste ricoprivano (e ricoprono) il doppio ruolo di lavoratrici all'esterno e di madre/moglie/figlia all'interno della famiglia. Di recente, si è sviluppata l'idea, forse meno discriminatoria, di non considerare più le politiche di conciliazione in un'ottica di genere o di pari opportunità, sebbene sia ancora e soprattutto la donna – atteso il secolare doppio ruolo – ad avere più ostacoli a svolgere attività lavorativa soprattutto di fronte ad orari di lavori rigidi, non modificabili ed in presenza di situazioni familiari che richiedono il prendersi cura di una persona (figlio, genitori anziani, invalidi, etc.). Questi impedimenti talora diventano insuperabili laddove c'è assenza o carenza di servizi dedicati alla cura delle persone: dagli asili nido alle case di cura e riabilitazione oppure se gli stessi risultano a pagamento di fronte a una bassa remunerazione.

Le politiche di conciliazione possono agire su diversi livelli in relazione ai soggetti coinvolti: singoli individui (scelte, relazioni e bisogni familiari e personali differenziate); le aziende/organizzazioni del lavoro alle quali sono richieste politiche aziendali; la città e il territorio con il complesso dei servizi erogati dal pubblico dal privato e dal non profit. Anche gli ambiti di intervento possono essere diversi: dalla contrattazione e, quindi, condivisione di percorsi mirati a sostenere la conciliazione; dai servizi di cura e di assistenza alla persona.

Nel 2015 il legislatore, nel recepire tali esigenze su indicate, in attuazione alla legge 183/2014 (cd. Jobs Act) ha emanato il Decreto Legislativo 80/2015 recante “*Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*” dove vengono apportati correttivi

per la tutela della maternità e della paternità dedicando attenzione anche alle donne vittime della violenza domestica. Gli artt. 25 e seguenti sono dedicati alla *Destinazione di risorse alle misure di conciliazione tra vita professionale e vita privata* e alle fonti di reperimento. Una quota pari al 10 per cento delle risorse del Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi è destinata, in via sperimentale, per incentivare la contrattazione di secondo livello per incoraggiare misure di conciliazione.

Probabilmente è ancora presto per conoscere gli effetti del dettato normativo e l'analisi dell'impatto delle eventuali misure adottate richiede approfondimenti e ricerche “ad hoc” sul tema. Ma alcuni studi hanno dimostrato che circa il 66% delle donne non può modificare l'orario di entrata e di uscita dal lavoro e una

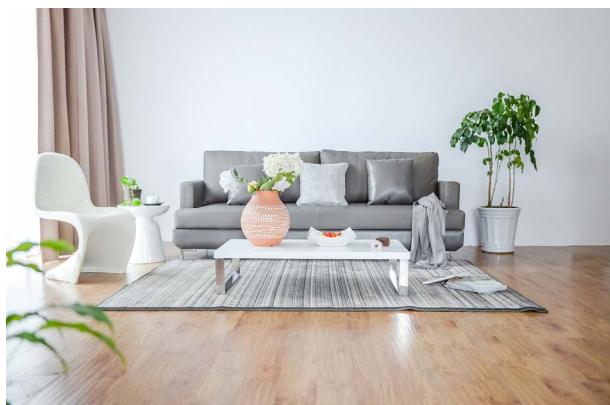
quota molto modesta, se confrontata con il resto dei Paesi dell'Unione Europea, dispone di una banca delle ore con la quale può fronteggiare le necessità familiari, soprattutto quelle impreviste. Solo il 29% delle lavoratrici italiane utilizza il part time, a fronte della media europea del 32%, ma per la metà di loro non è una scelta volontaria; spesso questo contratto a orario ridotto nasconde il lavoro parzialmente non regolare. Solo poche aziende innovative italiane stanno sperimentando modelli organizzativi



realmente flessibili che consentano, nonostante i picchi e le flessioni della domanda siano sempre meno prevedibili. Il congedo parentale è poco utilizzato in Italia perché è scarsamente retribuito (al massimo il 30% dell'ultima retribuzione), diversamente da quanto accade nei paesi del Nord Europa. Cosa accade nel lavoro pubblico? C'è da dire che quasi la totalità dei contratti ha previsto forme di flessibilità dell'orario di lavoro sia in entrata che in uscita; così come sono stati previsti permessi retribuiti e tipologie/articolazione dell'orario di lavoro quali il part-time; la banca delle ore e la possibilità di ricorrere al congedo. L'applicazione di questi istituti varia da comparto a comparto e da amministrazione ad amministrazione e sovente anche tra le diverse professionalità nell'ambito della stessa organizzazione. Tipico esempio è la differenza applicativa che si può registrare tra uffici territoriali della stessa amministrazione allorquando l'accordo decentrato o di posto di lavoro, pur muovendosi in riferimento alla contrattazione e all'accordo nazionale, porta a tener conto di esigenze specifiche di quel posto e ad adottare in modo diverso lo stesso istituto. È fuor di dubbio che l'orario di lavoro, nella sua interezza, è una misura atta a favorire la conciliazione vita-lavoro e sarebbe interessante, a tal proposito, effettuare un'analisi – magari comparata – su quanto avviene nel pubblico impiego. Infatti, sebbene i dipendenti pubblici, rispetto a quelli privati, hanno avuto ed hanno meno difficoltà – almeno formalmente – a recepire norme in favore delle politiche di conciliazione, è altrettanto vero che in alcuni uffici pubblici spesso si esprime un malcontento piuttosto diffuso e malcelato tra le lavoratrici ed i



lavoratori proprio in riferimento alla mancata o carente possibilità di conciliare i tempi di vita e di lavoro. Perché? Di risposte se ne possono dare tante anche in base alle proprie prospettive di analisi. A mio avviso la risposta è piuttosto semplice: non si usano adeguatamente gli strumenti previsti dalla contrattazione e dalla Leggi di riferimento o, ancor più semplicemente, non si è in condizione di usarli. Il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e di riflesso anche l'Ispettorato Nazionale del Lavoro con le sue diramazioni territoriali, ad esempio, non utilizzano appieno tutti gli istituti previsti in materia di tipologia oraria. Si pensi, ad esempio, al multi periodale che è rimasto solo sulla carta. In materia di flessibilità di entrata ed uscita in alcune città, anche metropolitane, è di portata ridotta, poco estesa. Ma la chicca sulla torta è rappresentata dalla tipologia di orario articolata su 7 ore e 12 minuti giornalieri con 5 rientri settimanali. Per motivi di “costi”, soltanto il 30% del personale in servizio in un dato ufficio potrà svolgere, su richiesta, questo orario. Per potervi accedere, il dipendente dovrà dunque presentare una domanda scritta. Se il numero dei richiedenti è superiore al 30% del numero totale dei lavoratori in organico, l'amministrazione locale redigerà una graduatoria basandosi su criteri individuati da un accordo integrativo di amministrazione, nel 2002. Detti criteri sono ormai obsoleti e, in alcuni casi, anche inappropriato in considerazione del fatto che proprio chi ha difficoltà di vita riesce ad essere tra i primi in questa graduatoria rimanendo invero 1 ora e 30 minuti in più in ufficio rispetto a chi fa soltanto 2 rientri. Questa differenziazione pone le basi per una disparità di trattamento con ripercussioni anche sull'organizzazione del lavoro e sugli orari di apertura al



pubblico nelle ore pomeridiane. Ma perché non fare l'esatto contrario? Cioè prevedere, per questi uffici, un orario **per tutti** articolato su 7 ore e 12 minuti con 5 rientri settimanali e chi ha serie difficoltà, potrà fare richiesta per un orario di lavoro articolato con 2 rientri pomeridiani? In tal caso si garantirebbero i diritti di quanti hanno necessità personali e/o familiari o svolgono attività di volontariato e, nel contempo, l'amministrazione potrebbe garantire l'apertura al pubblico tutti i giorni della settimana. È circolata, recentemente l'ipotesi di una proposta di orario di lavoro per il personale amministrativo che – in riferimento alla tipologia articolata su 5 rientri settimanale – aumenta la soglia massima di personale che potrà usufruirne (dal 30 al 50%), mentre tutto il resto appare invariato. Sempre in materia di orario si fa riferimento a 4 orari di lavoro a seconda dell'area professionale di appartenenza. Personale amministrativo, personale ispettivo che svolge attività esterna, personale dell'area legale e del contenzioso che svolge attività esterna. Pur consapevole che ci sono specificità professionali, come quella degli ispettori del lavoro, che vanno riconosciute e supportate a garanzia del servizio che rendono, non bisogna trascurare l'esigenza di conciliare vita-lavoro **per tutto il personale** ivi compreso quello ispettivo. È altrettanto necessario porre un freno alle disparità di trattamento che si rinvergono sia tra il personale afferente agli uffici dell'INL (la ormai annosa dicotomia ispettore/amministrativo) che quelli che si rinvergono tra il personale afferente all'INL con quelli



affidenti all'INPS e all'INAIL che svolgono attività ispettive. Il sussistere di un clima competitivo malsano in luogo di un clima collaborativo cozza con l'obiettivo di svolgere il migliore dei servizi possibili all'utenza e con un adeguato raggiungimento degli obiettivi conseguibili (contrasto a forme illecite e illegali del mercato del lavoro e tutela dei lavoratori) dall'Ispettorato del Lavoro. Anche nelle contrattazioni di amministrazione va evitato, per quanto possibile, di inserire elementi di disparità di trattamento che oltre ad essere inutili potrebbero aggravare la sensazione di malessere perdurante nei nostri uffici dove ancora oggi, per il personale non ispettivo, non si riesce a tracciare un percorso di valorizzazione magari prevedendo, per chi ne ha i requisiti, la possibilità di svolgere attività ispettive anche senza l'accesso aziendale (tipo verifiche a tavolino). Negli uffici di INPS ed INAIL, che non sono certo privi di problemi, la valorizzazione passa attraverso la possibilità di ricollocazione professionale e di progressione economica propri lavoratori senza attendere tempi biblici, ma anche e attraverso un orario di lavoro che viene definito, non a caso, europeo proprio a rimarcare le esigenze organizzative con quelle di vita di chi vi lavora. Ebbene sarebbe giunta l'ora che anche per l'agenzia voluta dal Legislatore con il D.Lgs 149/2015 e operativa dal gennaio 2017 faccia intravedere effetti positivi anche in materia di benessere organizzativo del personale tutto. ■



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

L'errore di fondo

Le critiche di Report all'INL

di Fabrizio Di Lalla [*]



Il recente servizio di Report, la collaudata trasmissione d'inchiesta della terza rete Rai sull'Ispettorato del Lavoro, pur con alcuni errori come quello di attribuire a tale soggetto la competenza in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, passata nel 1978 alle regioni, ha colto ancora una volta nel segno.

La sua denuncia sulle inefficienze di tale organismo, nel silenzio generale di chi, in politica e in campo sindacale, poteva e doveva rendere edotta l'opinione pubblica di tale situazione patologica, ha fatto riemergere i gravi errori commessi anche di recente che hanno portato a tale stato di fatto. Di essi la causa prima, o se volete, il male oscuro che ha minato e mina l'efficienza della vigilanza è stata la parcellizzazione, avvenuta nel tempo, di risorse, funzioni e operatori tra vari soggetti istituzionali. La cosa più grave, tuttavia, si è verificata nell'ultimo periodo, quando il governo ha dichiarato di voler invertire la rotta con la realizzazione di un unico organismo ispettivo, illudendo chi scrive e, cosa molto più grave, operatori e utenti.

Quel progetto, purtroppo, è stato subito modificato alla radice al momento del percorso parlamentare della legge e successivamente con l'emanazione del relativo decreto legislativo. Così dietro un'unità formale, specchietto per le allodole, tutto o quasi è rimasto come prima nella sua disorganicità. E ciò a nostro giudizio, per due motivi principali: l'assenza di risorse adeguate, necessarie per una vera riforma e lo scontro corporativo tra i vertici, seguiti dai loro *apparatchik*, dei vari soggetti istituzionali del settore, timorosi di perdere o veder ridimensionato il proprio potere contrattuale, grande o piccolo. Dietro le loro squallide bandiere sono riusciti a mobilitare, purtroppo, gran parte dei rispettivi addetti e anche qualche struttura sindacale.

Nulla di nuovo sotto il sole, perché nella pubblica amministrazione da alcuni decenni questo tipo di logica è imperante e quasi sempre le riforme annunci ate come rivoluzionarie, sono forma più che sostanza.

Tanto per rimanere nel campo del lavoro possiamo menzionare il trasferimento nel 1978 della prevenzione alle regioni e per esse, dal punto di vista operativo, alle asl che non ha determinato miglioramenti di sorta, anzi; la creazione delle Agenzie del Lavoro andate subito nel dimenticatoio; il trasferimento del collocamento alle autonomie locali che non ha avuto miglior sorte, peggiorando risultati che erano già ai minimi storici.

Ammaestrati da questi precedenti, dopo aver letto la norma definitiva ci rendemmo subito conto della creatura deforme che stava nascendo e lo scrivemmo in un articolo dal titolo premonitore, "Il cambio della targa" di cui vogliamo riportare un brevissimo brano:

"La nuova agenzia o ispettorato unico non sarà un organismo unificante, ma un soggetto pubblico che va a integrare l'esistente. Pur nella sua formale autonomia amministrativa e contabile, avrà le mani legate a doppia mandata dalle ristrettezze finanziarie e la sua struttura sul territorio non sarà altro che quella periferica del Lavoro con qualche sede in meno e l'attuale personale. Gli altri operatori, quelli di Inps e Inail, resteranno ognuno a casa propria, cioè all'interno dei rispettivi servizi di vigilanza. Tutto come prima, pertanto; altro che potenziamento. Continuerà a esserci il solito rapporto a tre, con le sue disfunzioni e gli scadenti risultati".

Al nuovo governo spetta l'onere di dimostrare le proprie capacità intervenendo radicalmente sull'attuale situazione. Compito che compete anche agli organismi sindacali che raccolgono il consenso degli operatori del settore con un chiaro progetto teso a conseguire un unico organismo di vigilanza con le risorse finanziarie necessarie per fornire agli addetti alla vigilanza gli strumenti operativi necessari e corrispondere contropartite economiche adeguate e senza assurde differenziazioni, alle loro funzioni complesse e cariche di responsabilità. ■

Gli appalti nel settore delle pulizie

Occorrono strumenti trasparenti di selezione e qualità formativa

di Marco Cuttone [*]



La successione di appalti nel settore delle pulizie: l'art. 4 del CCNL Servizi Integrati Multiservizi

Il problema dell'applicabilità dell'art. 2112 del codice civile alla successione dei contratti d'appalto di servizi è un tema che ritorna nella prassi di frequente. Esso è infatti strettamente connesso con la complessità delle questioni relative all'identificazione dell'oggetto del negozio traslativo d'azienda e dell'inadeguatezza delle soluzioni offerte dalla dottrina^[1]. Questo fenomeno è stato infatti profondamente influenzato dai dibattiti giurisprudenziali e dottrinali sull'identificazione dell'ambito d'applicazione della fattispecie di cui all'art. 2112 del codice civile. Per comprendere correttamente la questione è necessario esaminare quanto disposto nel contratto collettivo nazionale per i dipendenti delle imprese di pulizia.

L'art. 4 del CCNL in vigore prevede un complesso sistema volto a garantire i limiti occupazionali effettivi in un settore in cui sono frequenti i cambi di gestione fra imprese che si succedono nella titolarità di distinti contratti di appalto in favore dello stesso committente. Tale disposizione prevede una procedura di informazione e consultazione sindacale che opera in ogni caso di cessazione d'appalto a prescindere dalla tipologia giuridica dell'impresa cedente o subentrante. L'impresa cessante deve comunicare alle strutture sindacali aziendali e territoriali competenti il personale dell'impresa "cessante" coinvolto nell'appalto da almeno quattro mesi e il suo orario di lavoro. L'azienda che subentra, alla scadenza del precedente contratto d'appalto, avrà di fronte a sé due possibilità. Queste dipendono dall'uguaglianza o meno del nuovo contratto d'appalto rispetto a quello precedente. Se il nuovo contratto è assolutamente identico per parità di termini, modalità e prestazioni contrattuali, la nuova impresa appaltante si impegnerà a garantire l'assunzione degli addetti esistenti in organico a condizione che tutto risulti dalla documentazione probante. Se al contrario, il nuovo contratto d'appalto differisce dal precedente in quanto prevede una modificazione di termini, modalità e prestazioni contrattuali, l'impresa subentrante sarà tenuta soltanto all'effettuazione di un esame congiunto con le OO. SS territoriali ed aziendali al fine di armonizzare le mutate esigenze tecnico-organizzative dell'appalto con il mantenimento di livelli occupazionali anche facendo ricorso a varie forme di flessibilità.

Si nota dunque come l'art. 4 del CCNL determina l'obbligo di subentro nella titolarità dei

rapporti all'accertata sussistenza di due rigorosi presupposti: il "nuovo" contratto d'appalto deve essere uguale rispetto a quello stipulato precedentemente con l'impresa cessante e il personale della precedente azienda potrà essere assunto se risulta da documentazione probante la sua effettiva adibizione al servizio oggetto di appalto. Tale previsione pattizia si colloca dunque all'esterno della problematica relativa alla qualificazione o meno come trasferimento d'azienda di queste vicende. Tale previsione si inserisce su un piano parallelo prevedendo un diritto di assunzione di fronte pattizia e non legale in favore delle maestranze coinvolte in successioni di appalti di servizi di pulizia. Questa clausola può essere interpretata come clausola a favore dei terzi ex art. 1411 del codice civile^[2].

I lavoratori sono infatti estranei alla conclusione del contratto e acquistano il diritto ad essere assunti dal nuovo appaltatore soltanto per effetto della stipulazione conclusa tra le parti. Questo diritto soggettivo presuppone la sua esigibilità in forma specifica ex art. 2932 del codice civile a patto che gli elementi del negozio come la qualifica, le mansioni, la retribuzione e il patto di prova siano specificati in maniera chiara nell'accordo che la sentenza costitutiva ex art. 2932 del codice civile dovrebbe sostituire^[3]. Se questi elementi non dovessero essere rinvenuti non sarà possibile pervenire ad una pronuncia costitutiva ma sarà possibile soltanto individuare una responsabilità contrattuale da compensare a livello risarcitorio^[4].

Avendo chiaro questo quadro si può certamente affermare che la fonte negoziale collettiva abbia apprestato autonome garanzie ai lavora-

tori coinvolti nelle vicende successorie rispetto a quelle previste dall'art. 2112 del codice civile.

Avvicendamenti di appalti nel settore delle pulizie, diritto all'assunzione e obbligo di licenziamento

Dopo aver esaminato le tutele che a livello pattizio sono previste per la successione di appalti nei servizi di pulizia è opportuno esaminare come la giurisprudenza di legittimità^[5] abbia cercato di dirimere alcuni nodi interpretativi posti nell'applicazione pratica. La questione affrontata ruota attorno all'interpretazione dell'art. 4 del CCNL (vedi supra).

Nel caso di specie una società aveva motivato il licenziamento per giustificato motivo oggettivo in ragione della cessazione di un appalto. Questa aveva proceduto però a disporre nuove assunzioni contrastando in tal modo con la precedente dichiarazione con la quale rilevava l'impossibilità di ricollocare i lavoratori licenziati. Tale impresa replicava sostenendo di aver effettuato tale nuove assunzioni in base all'obbligo pattizio dell'art. 4 del CCNL. Questa inoltre sosteneva che il lavoratore licenziato aveva il diritto di essere assunto da parte dell'impresa subentrante e dunque tale circostanza avrebbe impedito ogni possibilità di contestare il recesso. La suprema Corte si è trovata dunque dinnanzi alla soluzione di due questioni. Bisognava stabilire se il diritto all'assunzione presso l'impresa subentrante facesse venire meno il diritto ad impugnare il licenziamento. Ed inoltre occorre verificare la corretta modalità di coordinamento tra la disciplina legale in tema di licenziamento per giustificato motivo oggettivo e la previsione dell'art. 4 del CCNL.

Questa previsione secondo alcuni^[6] potrebbe autorizzare le nuove assunzioni nonostante l'intervento dei precedenti licenziamenti andando contro l'obbligo di repêchage più volte richiamato dalla giurisprudenza come presupposto per il recesso dovuto a motivazioni prettamente organizzative. I giudici di legittimità nel risolvere la prima questione hanno stabilito che l'obbligo

dell'impresa subentrante di assumere i nuovi lavoratori non fa venir meno per i lavoratori il diritto di impugnare il licenziamento intimato dall'impresa che precedentemente gestiva il servizio di pulizie. Il datore di lavoro deve infatti attenersi, a prescindere, al rispetto della disciplina sul licenziamento e al rispetto dei principi sul giustificato motivo oggettivo.

Per quanto concerne invece la seconda questione si può affermare che l'obbligo imposto dall'art. 4 del CCNL prevale rispetto all'obbligo di reperire una differente collocazione per i propri dipendenti a rischio di licenziamento. Dunque, l'impresa non più assegnataria di un appalto che nel frattempo abbia ottenuto una nuova commessa sarà certamente vincolata dalle previsioni del contratto collettivo nazionale di categoria non potendole disattendere. Questa non sarà però esentata dalla ricerca della possibilità di assegnare i propri dipendenti al secondo appalto invece che licenziarli.

Con tale pronuncia la Corte di Cassazione ha fornito un esempio di equilibrismo giuridico temperando gli interessi opposti di due gruppi di lavoratori. Nonostante non abbia con la propria scelta apertamente avvantaggiato un gruppo rispetto all'altro, è certamente configurabile nei risvolti pratici una migliore situazione per i dipendenti protetti dall'art. 4 del CCNL. Questi vedranno conservati i propri diritti di origine contrattuale a prescindere dall'operazione di neo-assegnazione portata avanti nei confronti dei precedenti dipendenti. ■

Note

[1] S. Nappi, Successione di appalti di servizi e trasferimento d'azienda, in D&L, 2001.

[2] A. Vallebona, successione nell'appalto e tutela dei posti di lavoro, cit.

[3] E. Pasqualetto, il collocamento obbligatorio, in Diritto del Lavoro, a cura di Carinci, 1997.

[4] F. Chiacchieroni, Avviamento al lavoro. Ritardo nell'assunzione e responsabilità contrattuale, in Riv. Giur. Diritto del lavoro, 1988.

[5] Cass, 9 giugno 2005, n. 12136.

[6] A. Morone, Avvicendamento di appalti nel settore delle pulizie e licenziamento dei lavoratori alle dipendenze dell'impresa cessata, in Osservatorio di Giurisprudenza Italiana, 2006, pp. 448-449



Tratto dal libro: **"Trasferimento d'azienda e appalti nell'ordinamento multilivello, tra problematiche aperte e possibili evoluzioni"** Marco Cuttone. Roma, 2018. Fondazione Massimo D'Antona.

Pubblico impiego: tante le novità nel nuovo CCNL

Firmato il rinnovo per le amministrazioni centrali

di Dorina Cocca e Tiziano Argazzi [*]



Introduzione

Qualche giorno prima di Natale dell'anno passato, a nove anni dalla sottoscrizione degli ultimi accordi relativi a Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici, l'Aran ed i sindacati (Cgil, Cisl, Uil, Confsal, Federazione Intesa e Cisl) hanno sottoscritto il nuovo contratto del Comparto Funzioni Centrali^[1]. L'articolato che ha fatto da "apripista" per quelli degli altri tre Comparti è stato firmato in via definitiva il 12 febbraio u.s. e da tale data pienamente applicabile. Il testo completo è stato pubblicato sul Supplemento Ordinario n. 29 alla Serie generale della Gazzetta Ufficiale n. 131 dell'8 giugno u.s..

A giudizio dei sottoscrittori, il nuovo CCNL (nel seguito "Contratto") segna la ripresa del ruolo della contrattazione che alcune norme di legge, intervenute negli anni di vigenza del precedente, avevano praticamente ingessato. Gli stessi sottoscrittori riconoscono al nuovo "Contratto" un ulteriore pregio: essere un Testo Unico nel quale sono stati ridefiniti tutti gli istituti contrattuali per una lettura organica.

Il testo, composto da 96 articoli distribuiti in dieci Titoli e 14 Capi, ruota attorno a quattro grandi blocchi che si possono così riassumere: **(a)** Parte normativa, **(b)** Ordinamento professionale, **(c)** Trattamento economico e **(d)** Relazioni sindacali.

Per quanto concerne la **Parte normativa**, il "Contratto" prevede interessanti novità finalizzate ad una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare^[2].

Al riguardo viene introdotta, all'art. 27, la "Banca delle Ore" per permettere una maggiore flessibilità nella fruizione delle eventuali ore prestate di lavoro straordinario o supplementare ed il potenziamento dell'orario di lavoro flessibile. Poi all'articolo 30 si parla di "ferie solidali", una assoluta novità, per permettere ai dipendenti di cedere, volontariamente e gratuitamente, parte delle proprie ferie ad altri dipendenti che abbiano l'esigenza di "prestare assistenza a figli minori che necessitino di cure costanti, per particolari condizioni di salute". Le ferie cedibili sono:

1. le giornate di ferie ancora da fruire ed eccedenti le quattro settimane annuali di cui il lavoratore deve necessariamente fruire ai sensi dell'articolo 10 del D.Lgs. 66/2003;
2. le quattro giornate di riposo ascrivibili alle festività soppresse.

Di grande rilevanza sociale anche l'art. 36 che riguarda le lavoratrici vittime di violenza,

con la previsione di appositi congedi retribuiti (massimo 90 giorni lavorativi da fruirsi nell'arco temporale di tre anni, decorrenti dalla data di inizio del percorso di protezione certificato) e la possibilità di ottenere il trasferimento ad altra Amministrazione pubblica ubicata in comune diverso da quello di residenza, in tempi rapidi e con procedure agevolate e previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza.

Sono state anche rafforzate le sanzioni a carico dei molestatori. In applicazione dell'art. 62 co.8 del "Contratto", in prima battuta all'autore della violenza sarà comminata una sospensione dal servizio e dalla retribuzione da undici giorni a sei mesi ed in caso di reiterazione della condotta scatterà il licenziamento con preavviso.

Infine, con l'art. 80, viene disciplinato il "welfare integrativo" stabilendo che in sede di contrattazione integrativa le Amministrazioni hanno la possibilità di disciplinare la concessione ai propri dipendenti di benefici di natura assistenziale e sociale quali, ad esempio, sussidi e rimborsi; prestiti per chi è in difficoltà ad accedere al credito bancario o che sia nella necessità di affrontare spese non differibili e polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal Servizio Sanitario Nazionale.

Per quanto invece attiene all'**Ordinamento professionale**, il "Contratto" dedica l'intero art. 12 al Sistema di classificazione professionale, definendo le condizioni per addivenire all'adeguamento di inquadramenti e profili del-

le Amministrazioni confluite nel Comparto delle Funzioni centrali.

La revisione dell'attuale ordinamento è affidata ad una Commissione paritetica, costituita presso l'Aran, che dovrà in tempi celeri elaborare una proposta che metta in relazione le competenze istituzionali delle Amministrazioni Pubbliche, negli anni profondamente cambiate, con inquadramenti e profili professionali: tutto questo con l'obiettivo di assicurare una ottimale gestione dei processi lavorativi.

Al capitolo del **Trattamento economico** vengono riservati ben 11 articoli, dal 69 al 79, e quattro tabelle; queste ultime ricomprendenti, nell'ordine: (A) gli incrementi mensili della retribuzione tabellare, (B) la nuova retribuzione tabellare annua, (C) il conglobamento dell'IVC (Indennità di vacanza contrattuale) nella retribuzione tabellare ed, infine, (D) l'elemento perequativo, corrisposto per 10 mensilità relativamente al periodo 1 marzo – 31 dicembre 2018.

Da ultimo due parole sul Sistema delle **Relazioni sindacali** che, a giudizio delle Parti firmatarie, è stato reso meno formale prevedendo un maggiore coinvolgimento delle OO.SS. anche in sede decentrata su temi (quali l'organizzazione del lavoro, attraverso la previsione di nuovi istituti partecipativi e contrattuali) che in precedenza erano riservati alla contrattazione a livello nazionale. L'importanza attribuita all'intera materia la si desume anche dalla sua collocazione all'interno dell'articolato contrattuale, con inserimento al Titolo II subito dopo le Disposizioni Generali. Tra i livelli di relazione previsti dal "Contratto" un ruolo centrale viene sicuramente attribuito al "Confronto" inteso come dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione^[3] con l'obiettivo di restituire alle OO.SS. del personale un ruolo di partecipazione attiva in merito alle determinazioni che la PA andrà ad assumere.

Appare del tutto evidente che l'efficacia innovativa del "Contratto", anche in relazione

all'istituto del "Confronto", dipenderà dalla capacità con cui la parte sindacale, principalmente in sede decentrata, sarà in grado, da un lato, di riappropriarsi di tutti gli spazi contrattuali previsti e, dall'altro, incidere in modo attivo e propositivo sulle determinazioni che la PA andrà ad adottare.

Dopo questa breve, ma necessaria introduzione, si affrontano nel seguito alcuni dei passaggi che hanno portato alla firma del nuovo "Contratto" (in primis l'accordo quadro fra Governo e Sindacati del 30 novembre 2016 e la direttiva Madia dell'estate scorsa) per poi approfondire alcuni degli istituti contenuti nel "Contratto". Per ragioni di spazio in questo primo articolo si approfondirà la disciplina dei Permessi (artt. 31-34) e nel prossimo di Assenze per malattia, visite, terapie e prestazioni specialistiche (artt. 35 e 37). Infine nel terzo ed ultimo articolo si parlerà di Responsabilità disciplinare (artt. 60-66) ed Estinzione del rapporto di lavoro (artt. 67-68).

Dall'accordo quadro fra Governo e Sindacati alla Direttiva Madia per il rinnovo dei contratti

Dopo un periodo, lungo una decina d'anni, durante il quale il legislatore aveva via via sottratto spazio alla contrattazione collettiva, sancendo la prevalenza della legge sul contratto, dalla fine del 2016 tale situazione è andata progressivamente cambiando. È a tutti noto che il D.Lgs. n. 150/2009 aveva riservato alla contrattazione collettiva esclusivamente la determinazione dei diritti e degli obblighi relativi al rapporto di lavoro e le relazioni sindacali. Tale provvedimento aveva, da un lato, notevolmente compresso il potere negoziale pattizio al fine di cristallizzare il nuovo assetto delle relazioni sindacali e, dall'altro, sancito il principio della inderogabilità delle norme contenute nella stessa legge da parte della contrattazione collettiva^[4].

Il siffatto impianto normativo è stato oggetto di una profonda rivisitazione, il cui primo tassello è stato la Legge 7 agosto 2015 n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche).

Il secondo tassello è stato l'accordo del 30 novembre 2016, sottoscritto a Palazzo Vidoni, fra Governo e CGIL, CISL e UIL, che ha gettato le basi per la riqualificazione delle relazioni sindacali e la riapertura delle trattative per il rinnovo dei contratti collettivi fermi da quasi dieci anni. Tanti i punti qualificanti, a cominciare



dal paragrafo relativo alle “Relazioni sindacali” dove viene chiaramente espresso che il Governo, al fine di qualificare tali relazioni, si impegna ad intervenire per via legislativa per riportare nell’alveo della contrattazione molte delle materie che il D.Lgs. 27.10.2009 n. 150 (noto come Riforma Brunetta) aveva di fatto riservato alla legge ed a riformare l’art. 40, comma 3 ter del D.Lgs. 165/2001^[5] per vincolare il ricorso all’atto unilaterale motivato della PA ai soli casi in cui il perdurare dello stallo nelle trattative – per un periodo di tempo da definirsi puntualmente nei CCNL di comparto – determini un pregiudizio economico all’azione amministrativa.

Nelle intenzioni delle parti, il ricorso all’atto unilaterale (la cui durata massima di vigenza deve essere stabilita dai CCNL) viene ammesso solo dopo avere esperito tutte le procedure negoziali e nel rispetto della correttezza dei rapporti tra le parti.

Con riguardo invece alla “Parte economica” si dà atto che il Governo si impegna a riconoscere in sede di rinnovo dei contratti incrementi economici in linea con quelli riconosciuti ai lavoratori privati e comunque non inferiori ad 85 euro mensili medi. Nello stesso paragrafo si rende evidente anche l’impegno delle parti a garantire, in sede di contrattazione, che gli aumenti valorizzino prioritariamente i livelli retributivi che più hanno sofferto la crisi economica ed il blocco della contrattazione.

Altro punto qualificante dell’accordo è il miglioramento della qualità dei servizi e della produttività del lavoro, da perseguire attraverso una pluralità di strumenti, tra cui misure contrattuali atte ad incentivare più elevati tassi medi di presenza ed azioni finalizzate al miglioramento dell’ambiente organizzativo e del lavoro, il welfare contrattuale e la previdenza complementare

Il 6 luglio del 2017 il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, ha trasmesso all’Aran “l’atto di indirizzo per la riapertura dei tavoli di contrattazione”. Questo è stato il terzo tassello del percorso detto in precedenza. Tale documento – da tutti identificato come “Direttiva Madia” – ha elencato, in premessa, i passaggi che hanno creato le condizioni di contesto e la indispensabile nuova cornice regolatoria di riferimento, per l’apertura del negoziato. Gli strumenti di regolazione finalizzati a dare concretamente corso al mutamento di prospettiva sono stati:

a) Lo stanziamento di risorse a decorrere dal 2016 ed i nuovi ed ulteriori stanziamenti per il 2017 e 2018 previsti dalla legge di stabilità 2016 e la legge di bilancio 2017;



b) L’approvazione dei due decreti legislativi n. 74 e n. 75 entrambi datati 25 marzo 2017. Con il primo, dedicato in particolare alla valutazione della performance dei lavoratori pubblici, si è restituita alla contrattazione collettiva la competenza in materia di valutazione del personale e di performance collettiva e individuale, svincolando progressivamente i parametri della produttività, dalle rigide fasce di merito predeterminate ex ante dal legislatore. Il secondo invece integra e modifica il D.Lgs. 30.03.2001 n. 165, in conformità alla delega prevista dalla Legge 7 agosto 2015, n. 124, sulla riorganizzazione delle Pubbliche amministrazioni.

I permessi retribuiti Artt. 31-34

Come detto in premessa, in questa sede non è possibile affrontare tutte le materie del “Contratto”, molte delle quali a contenuto innovativo. In questo primo articolo si esamineranno gli artt. 31-34 che disciplinano la fruizione dei permessi, la cui portata è di rilevante attualità.

L’art. 31, con rubrica “Permessi retribuiti”, stabilisce che a domanda del dipendente sono concessi permessi retribuiti per i seguenti tre casi, da documentare adeguatamente.

1. Partecipazione a concorsi ed esami.

Tali permessi, che possono fruirsi esclusivamente per i giorni di svolgimento delle prove, vengono quantificati in (massimo) otto giorni nell’arco dell’anno. Appare del tutto evidente che il permesso ha carattere

giornaliero e quindi deve essere concesso per l'intera giornata a prescindere dalla durata oraria dell'esame o della prova concorsuale.

2. **Lutto.** Questi permessi sono fruibili in caso di decesso del coniuge o di parenti entro il secondo grado o di affini entro il primo grado. I permessi de quo spettano anche in caso di convivenze di fatto disciplinate dalla Legge 20 maggio 2016 n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze) ed in particolare dall'art. 1 commi 36 e 50^[6]. A domanda del dipendente, per ogni evento luttuoso debitamente documentato, sono concessi tre giorni di permesso da fruirsi, in via continuativa, entro sette giorni lavorativi dal decesso. Tali giorni debbono intendersi lavorativi e quindi nella loro determinazione non vengono computati i sabati, le domeniche e le festività.
3. **Matrimonio.** Il dipendente ha diritto a 15 giorni consecutivi in occasione di matrimonio o unione civile. Il permesso, concesso a domanda, va fruito integralmente entro 45 giorni dalla data dell'evento. Ciò sta ad indicare che tutti i giorni di permesso concessi a tale titolo vanno fruiti entro detto termine. La terminologia utilizzata (15 giorni consecutivi) non lascerebbe spazio a dubbi interpretativi e sta ad indicare che nel conteggio dei quindici giorni di "congedo" debbano computarsi anche i sabati, le domeniche e le eventuali feste infrasettimanali.

I permessi di cui ai punti che precedono non riducono le ferie e sono valutati ai fini dell'anzianità di servizio. Per quanto riguarda la retribuzione spettante, compete integralmente, compresa l'eventuale indennità di posizione organizzativa. Non competono, invece, i compensi per le prestazioni di lavoro straordinario e le indennità la cui attribuzione è vincolata alla prestazione lavorativa.

L'art. 32, con rubrica "Permessi orari retribuiti per particolari motivi personali o familiari" prevede, compatibilmente con le esigenze di

servizio, la concessione per motivi personali o familiari di 18 ore di permesso retribuito nell'anno. In caso di rapporto di lavoro a tempo parziale, le 18 ore devono essere riproporzionate in ragione della percentuale delle ore contrattuali.

I permessi di cui trattasi non sono fruibili per frazione di ora; non possono essere utilizzati nella stessa giornata in maniera congiunta sia con altre tipologie di permessi fruibili ad ore, previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva e sia con riposi compensativi derivanti da eccedenze lavorative orarie. Nel caso invece vengano fruiti per l'intera giornata lavorativa, l'incidenza dell'assenza sul monte ore annualmente a disposizione per tale titolo sarà convenzionalmente pari a sei ore. Ciò sta a significare che a prescindere dalla durata della giornata lavorativa (6 oppure 7,12 ovvero 9 ore) la decurtazione viene convenzionalmente fissata in sei ore.

Anche i permessi di cui all'art. 32 non riducono le ferie e sono valutati ai fini dell'anzianità di servizio. Per quanto riguarda la retribuzione spettante, compete integralmente, compresa l'eventuale indennità di posizione organizzativa. Non competono, invece, i compensi per le prestazioni di lavoro straordinario e le indennità la cui attribuzione è vincolata alla prestazione lavorativa.

Da ultimo sul tema si rileva che a differenza di quelli concessi ai sensi dell'art. 31, i permessi contemplati dall'art. 32 (che nella vecchia disposizione contrattuale ex art.18 dovevano essere "debitamente motivati") non richiedono la presentazione di alcuna documentazione giustificativa.

L'art. 33 del "Contratto" riguarda i permessi e congedi previsti dalla legge 104/1992 (lavoratori affetti da disabilità grave e ai familiari che assistono una persona con handicap in situazione di gravità) quelli per donazione sangue e midollo osseo e quelli per gravi e documentati motivi di cui all'art. 4 della Legge 53/2000. Ma procediamo con ordine.

1. **Permessi di cui all'art. 33, co.3, Legge 104/1992.** Ai sensi dell'art. 33, comma 3, della legge 104/92 il lavoratore dipendente, pubblico o privato - che assiste persona con handicap in situazione di gravità, coniuge, parente o affine entro il secondo grado, ovvero entro il terzo grado, qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità, abbiano compiuto i sessantacinque anni di età, oppure siano anche essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti - ha diritto a fruire



anche in maniera continuativa di tre giorni di permesso mensile retribuito, anche in modalità oraria nel limite massimo di 18 ore. Con l'obiettivo primario di garantire la funzionalità e l'organizzazione degli Uffici viene oggi richiesta una programmazione mensile, da presentare di norma all'inizio di ogni mese alla struttura di appartenenza dei giorni in cui il dipendente intende assentarsi, ai sensi della legge 104/92. La disposizione contrattuale, a ben vedere, ha carattere programmatico e non perentorio. Infatti in presenza di effettiva necessità ed urgenza, a tutela dell'assistito, viene ammessa la possibilità di presentare la domanda nelle 24 ore precedenti la fruizione del permesso e, comunque, non oltre l'inizio dell'orario di lavoro del giorno in cui il dipendente intende assentarsi per tali titoli.

2. Permessi per donazione sangue e permessi per donazione midollo osseo. I permessi di cui trattasi, sono rispettivamente disciplinati dall'art. 1 della legge 584/1967, come sostituito dall'art. 13 della legge 107/1990 (per donazione sangue ed emocomponenti) e dall'art. 5, co 1 e 2, della legge 52/2001 (donazione midollo osseo). Il "Contratto" sempre con l'obiettivo precipuo di garantire la funzionalità e la migliore organizzazione degli Uffici pubblici prevede l'obbligo di presentare il permesso alla struttura di appartenenza con un preavviso di tre giorni. Anche in questa ipotesi in presenza di comprovata urgenza, la domanda può essere presentata nelle 24 ore precedenti la fruizione del permesso e, comunque, non oltre l'inizio dell'orario di lavoro del giorno in cui il dipendente utilizza il permesso^[7].

3. Permessi per gravi e documentati motivi. I permessi de quo sono disciplinati dall'art. 4, comma 1, della legge 53/2000. Anche per questa tipologia di permessi la normativa contrattuale prevede l'obbligo di inoltrare la domanda con tre giorni di preavviso. Vengono salvaguardati i casi di comprovata necessità od urgenza. In tal caso la domanda può essere presentata entro le 24 ore precedenti la fruizione del permesso e, comunque, non oltre l'inizio dell'orario di lavoro del giorno in cui il dipendente si assenta.

Si coglie l'occasione per rendere evidente che, a parere di chi scrive, la descrizione dei permessi riportata all'art. 33 è indicativa, ma non esaustiva, dovendosi in essa ricomprendere anche tutte le altre forme di permesso previste da particolari disposizioni di legge. Fra questi si



ricordano i permessi per partecipazione ai seggi elettorali e per partecipare in qualità di consigliere o di amministratore locale alle riunioni dei rispettivi organi. Anche in tali ulteriori ipotesi, sempre a parere di chi scrive, dovranno essere rispettati i tempi di comunicazione (preavviso di tre giorni) fatte salve le ipotesi di comprovata urgenza come sopra indicate.

L'art. 34 disciplina i permessi orari a recupero. Questa tipologia di permessi sostituisce quella di cui all'art. 20 del precedente CCNL lasciando invariate le metodologie di fruizione. Tali permessi non possono essere di durata superiore alla metà dell'orario di lavoro giornaliero e non possono comunque superare le 36 ore annue. Per evitare eventuali disservizi la richiesta del permesso deve essere effettuata in tempo utile e, comunque, non oltre un'ora dopo l'inizio della giornata lavorativa, salvo casi di particolare urgenza o necessità, valutati dal responsabile. I permessi fruiti a tale titolo debbono essere recuperati entro il mese successivo, secondo le modalità individuate dal responsabile; in caso di mancato recupero, si determina la proporzionale decurtazione della retribuzione.

Si rappresenta altresì che i permessi di cui agli artt. 31-34 del "Contratto" sono concessi a domanda del dipendente. Anche se la disposizione contrattuale nulla dice al riguardo, si ritiene che la domanda debba formalizzarsi per iscritto anche se, in caso di urgenza, possa essere anticipata in forma verbale. Al riguardo, è superfluo rammentare che, tra gli obblighi contrattuali del dipendente, rientra anche il dovere di non assentarsi dal luogo di lavoro senza avere almeno preventivamente comunicato la circostanza alla struttura di appartenenza.

Da ultimo si evidenzia che la presenza nel "Contratto" di Istituti a contenuto innovativo sta comportando, in questa prima fase di applicazione, alcune diversità interpretative che ne-

Modalità di fruizione dei permessi di cui all'Art. 32

La **prima** problematica riguarda il divieto della fruibilità frazionata dei permessi di cui all'art. 32. In ragione del fatto che non possono essere fruiti per frazione di ora e che non possono essere cumulati nella stessa giornata con altre tipologie di permesso, si pone la questione di come computare le frazioni di ora. A titolo esemplificativo due ipotesi:

(a) permesso di durata inferiore ad un'ora

(b) permesso di un'ora e 20 minuti.

A parere di chi scrive si ritiene che per le frazioni di ora, l'unico istituto compatibile sia quello della flessibilità oraria di cui all'art. 26 del "Contratto". In ragione di ciò, nella ipotesi (a), l'intera durata del permesso andrà computata a "flessibile"; nell'ipotesi (b) invece l'ora intera sarà inserita nel monte ore dei permessi di cui all'art. 32 e la frazione di 20 minuti sempre a "flessibile". A giudizio di varie Amministrazioni (fra cui il Ministero della Difesa) invece l'eventuale frazione oraria è addebitabile ai permessi orari a recupero di cui all'art. 34 del "Contratto".

La **seconda** invece afferisce al divieto di fruibilità nella stessa giornata dei permessi di cui all'art. 32 in modo congiunto con altre tipologie di permesso orario previste dalla legge o dalla contrattazione collettiva (ad esempio quelli di cui all'art. 35, per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici) e con i riposi compensativi relativi a maggiori prestazioni lavorative.

Al riguardo si espone, sempre a titolo esemplificativo, il caso seguente. Un dipendente all'inizio della giornata lavorativa fruisce di un permesso di due ore, per particolari motivi personali o familiari. Rientra poi al lavoro ed alle 13 deve uscire anticipatamente dal posto di lavoro per sottoporsi a visita medica e, per questo, chiede la fruizione dei permessi di cui all'art. 35. In tale ipotesi si pone il problema di come il predetto dipendente, possa far fronte all'indicato stato di necessità, stante l'incompatibilità con qualsiasi altro permesso orario.

In attesa di chiarimenti, gli scriventi sono dell'avviso che l'incompatibilità prevista dal "Contratto" si configuri solo nell'ipotesi in cui si vogliano cumulare più tipologie di permesso per "coprire" l'intera giornata lavorativa e non anche nell'ipotesi in cui il dipendente dopo avere fruito di una tipologia di permesso orario torni al lavoro e, successivamente, dopo una parziale prestazione lavorativa, debba assentarsi nuovamente, prima del termine del suo orario di lavoro per sottoporsi, ad esempio, a visita specialistica. A parere di chi scrive, in tale ultima ipotesi, in attesa dei doverosi chiarimenti, il dipendente dopo avere fruito del permesso per particolari motivi personali o familiari, potrà utilizzare i permessi orari per visite specialistiche o, in alternativa, dei riposi compensativi derivanti da precedente maggiore prestazione lavorativa.

cessitano sicuramente di un intervento chiarificatore da parte di Aran o Dipartimento della Funzione Pubblica^[8]. A titolo esemplificativo si espongono due problematiche che hanno già dato origine a significative differenze interpretative fra le diverse Amministrazioni.

Al momento della stesura di questo articolo, non risulta emanata da parte di Aran e Dipartimento per la Funzione Pubblica di alcuna nota o circolare interpretativa. Si ritiene che a breve i due indicati organi daranno precise indicazioni interpretative, anche sui temi qui trattati. Delle stesse si darà ampio spazio in uno dei prossimi articoli su questa materia. ■ *(Continua)*

Note

^[1] Con Contratto collettivo nazionale quadro del 13 luglio 2016 fra Aran ed OO.SS. sono state definite aree e comparti di contrattazione nazionale. L'art. 2 di detto CCNQ stabilisce che i dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono aggregati nei seguenti quattro comparti di contrattazione collettiva: (a) Funzioni Centrali, (b) Funzioni Locali, (c) Istruzione e Ricerca e (d) Sanità. Il Comparto di contrattazione collettiva delle Funzioni Centrali è diviso in quattro aree. Nella

prima sono ricompresi Ministeri, Avvocatura Generale dello Stato, Consiglio di Stato, Corte dei Conti e Cnel; Agenzia Italiana del Farmaco; Agenzia Nazionale per i Giovani; Agenzia Nazionale per le Politiche attive del lavoro; Agenzia per la Coesione Territoriale; Agenzia per la Cooperazione e lo sviluppo; Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane Ice; Agenzia per l'Italia digitale; Ispettorato Nazionale del Lavoro; Altre Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; Centro interforze studi applicazioni militari e Centro di supporto e sperimentazione navale.

^[2] L'importante tema della promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle Amministrazioni Pubbliche era stato già oggetto di valutazione da parte del legislatore che con Legge 7 agosto 2015 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) aveva stabilito che la PA, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adotta misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il

10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti non subiranno penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

[3] Il “Contratto” all’art. 5 co.3 stabilisce che siano oggetto di confronto, a livello nazionale o di sede unica, le seguenti materie: a) l’articolazione delle tipologie dell’orario di lavoro; b) i criteri generali di priorità per la mobilità tra sedi di lavoro dell’amministrazione; c) i criteri generali dei sistemi di valutazione della performance; d) l’individuazione dei profili professionali; e) i criteri per il conferimento e la revoca degli incarichi di posizione organizzativa; f) i criteri per la graduazione delle posizioni organizzative, ai fini dell’attribuzione della relativa indennità; g) il trasferimento o il conferimento di attività ad altri soggetti, pubblici o privati, ai sensi dell’art. 31 del D.Lgs. 165/2001.

[4] Dalla legge n. 150/2009 al CCNL del Comparto Funzioni Centrali. Il potenziamento controllato della contrattazione collettiva. Articolo di Giulio Greco pubblicato su Diritto.it.

[5] **Art. 40 comma 3 ter D.Lgs. 165/2001.** Nel caso in cui non si raggiunga l’accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, qualora il protrarsi delle trattative determini un pregiudizio alla funzionalità dell’azione amministrativa, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede fra le parti, l’amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo fino alla successiva sottoscrizione e proseguire le trattative al fine di pervenire in tempi celeri alla conclusione dell’accordo. (...) È istituito presso l’Aran, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un osservatorio a composizione paritetica con il compito di monitorare i casi e le modalità con cui ciascuna amministrazione adotta gli atti di competenza. L’osservatorio verifica altresì che tali atti siano adeguatamente motivati in ordine alla sussistenza del pregiudizio alla funzionalità dell’azione amministrativa.



[6] Ai fini della Legge 76/2016 due persone maggiormente risultano “conviventi di fatto” se sono unitamente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un’unione civile. Il “Contratto”, all’art. 49, stabilisce che per assicurare l’effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall’unione civile tra persone dello stesso sesso di cui alla Legge n.76/2016, le disposizioni di cui al presente CCNL riferite al matrimonio, nonché le medesime disposizioni contenenti le parole “coniuge”, “coniugi” o termini equivalenti, si applicano anche ad ognuna delle parti dell’unione civile.

[7] In caso di donazione di sangue la norma riconosce ai lavoratori subordinati donatori di sangue e di emocomponenti il diritto ad astenersi dal lavoro per l’intera giornata in cui effettuano la donazione, conservando la normale retribuzione per l’intera giornata lavorativa. I donatori di midollo osseo con rapporto di lavoro dipendente hanno diritto a permessi retribuiti per il tempo occorrente all’espletamento dei seguenti atti: a) prelievo finalizzato all’individuazione dei dati genetici; b) prelievi necessari all’approfondimento della compatibilità con i pazienti in attesa di trapianto; c) accertamento dell’idoneità alla donazione, ai sensi dell’articolo 3 della legge 4 maggio 1990, n. 107. I donatori hanno altresì diritto a conservare la normale retribuzione per le giornate di degenza necessarie al prelievo di sangue midollare, eseguito in regime di ospedalizzazione, e per quelle successive alla donazione, per il completo ripristino del suo stato fisico, secondo quanto certificato dall’equipe medica che ha effettuato il prelievo di midollo osseo.

[8] L’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni con nota recante in oggetto “Quesito interpretazione art. 32, lett. e) CCNL Funzioni Centrali sottoscritto il 12.02.2018 ha fatto presente, in risposta ad un quesito, che le “problematiche segnalate, poiché riguardano i nuovi contratti collettivi e sono trasversali ai diversi settori di contrattazione, richiedono l’approfondimento e la verifica dei vari aspetti applicativi. Pertanto, questa Agenzia invierà il proprio parere non appena ultimata la necessaria fase istruttoria”.

[*] Dorina Cocca e Tiziano Argazzi sono in servizio presso la sede di Rovigo dell’Ispettorato Territoriale del Lavoro di Ferrara Rovigo. Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale degli Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l’Amministrazione di appartenenza.

Verso un nuovo modello ordinamentale

Lo prevede il nuovo contratto di lavoro (Seconda Parte)

di Carmina Magliocchi [*]



La II^a e la III^a fase della riforma della p.a.: dal D.lgs. 150/2009 (leggi Brunetta), alla legge Fornero. Un'inversione di tendenza

La Riforma Brunetta del pubblico impiego. Il D.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 ha portato a compimento la terza riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, dopo la prima stagione di privatizzazione culminata con il D.lgs. 29/1993 e la sostanziale riscrittura del sistema del lavoro pubblico operata nell'ambito delle leggi Bassanini. La riforma Brunetta ha cercato di rinnovare le Pubbliche Amministrazioni italiane attraverso gli strumenti della misurazione e valutazione delle performance, la trasparenza, la rendicontazione e il controllo sociale, la premialità, il ridisegno della contrattazione collettiva: regole nuove volte a normalizzare i rapporti tra politica/dirigenza, ad implementare i poteri gestionali della seconda e a creare meccanismi più incisivi per far emergere le responsabilità, specialmente disciplinari, dei pubblici dipendenti.

Con la riforma Brunetta torna in primo piano il principio del rispetto della ripartizione tra le diverse sfere di competenza (cfr. art. 3 co.1 legge delega n. 15/2009) nel senso di restituire alle fonti unilaterali pubblicistiche uno spazio più ampio e al tempo stesso di salvaguardare la facoltà decisionale del dirigente negli atti di gestione privatistica, rientranti nella c.d. micro organizzazione. Nucleo portante della riforma è l'intervento sul sistema delle fonti di disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con l'intenzione di assicurare una più congrua "ripartizione" tra le materie sottoposte alla legge, gli atti organizzativi di autonomia responsabilità del dirigente nella gestione delle risorse umane e le materie oggetto della contrattazione collettiva – cfr. art. 32 e art. 53 del D.lgs. 150/2009 –. Inizialmente, durante la I tappa della riforma, si è dato ampio potere discrezionale al contratto collettivo il quale poteva derogare le disposizioni di legge riguardanti il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Ora, invece, con la legge Brunetta si è stabilito il meccanismo inverso, in quanto il contratto collettivo può regolare diversamente la materia sia che sia stata precedentemente regolata dalla legge o da un precedente contratto collettivo, **solo su espressa autorizzazione della legge.**

L'intervento del D.lgs. 150/09 sulle sanzioni e sul procedimento disciplinare – gli interventi più importanti del D.lgs. 150/09 sono stati quelli che hanno modificato gli artt.

cfr. artt. 40, 54bis, 55, 55bis, 55ter, 55quater, 55quinquies, 55sexies, 55septies e 70 del D.lgs. 165/01. Lo scopo di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo sono il fondamento della nuova disciplina dettata in materia di sanzioni disciplinari e di responsabilità dei dipendenti pubblici, contenuta nel capo IV – rubricato "*Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici*" – del decreto "Brunetta". Tra le novità del decreto in materia di sanzioni disciplinari spiccano: la previsione di nuove fattispecie di condotte illecite - falsa rilevazione della presenza in servizio, falsificazioni di documenti per concorsi e progressioni di carriera ecc. - la responsabilità dei dipendenti pubblici e l'ampliamento dei poteri del dirigente che può irrogare direttamente le sanzioni meno gravi. Con la riforma, l'originario art. 55 del Dlgs n. 165/2001 ha lasciato spazio ad una nuova versione a cui si sono aggiunti gli artt. dal 55-bis al 55-septies, (*sul procedimento disciplinare e sulla responsabilità del dirigente*) o che costituiscono – per espressa volontà legislativa – norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419, co. 2, c.c., e si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'art. 2, co. 2 del D.lgs. 165/01, ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, non si può tralasciare l'art. 54 che ha modificato l'art. 40 del D.lgs n. 165/2001: in esso è espressamente previsto che "*Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle*

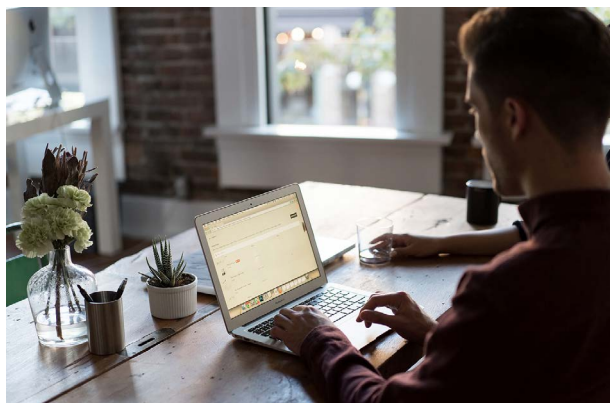
norme di legge". Le prime osservazioni critiche sulla normativa del decreto "Brunetta" pongono in rilievo la responsabilità disciplinare che è quella forma di responsabilità in cui incorre il lavoratore per non avere osservato obblighi contrattualmente assunti, indicati nel contratto collettivo e recepiti nel contratto individuale di lavoro, ed ora anche per avere violato specifici precetti previsti dalle nuove disposizioni in esame. Il fondamento del potere disciplinare in capo al datore di lavoro, come è noto, si rinviene nell'art. 2106 c.c. e deve intendersi come il potere di irrogare sanzioni disciplinari nel caso di accertata violazione da parte del prestatore dei propri doveri contrattuali e, più in generale, degli obblighi di diligenza, obbedienza e fedeltà. Presupposto per l'irrogazione della sanzione è, pertanto, l'accertamento di una condotta colpevole del lavoratore. Il nuovo art. 55, come nella precedente versione, dopo aver ribadito la salvezza della disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile, fa menzione della diretta applicazione dell'art. 2106 c.c. senza fare riferimento, però, all'art. 7, co. 1, 5 e 8, dello Statuto dei lavoratori che, tuttavia, viene sostanzialmente rispettato. La previsione espressa dell'art. 7 St. Lav. comportava automaticamente l'applicazione dei seguenti principi:

- a) necessità di predeterminare il codice disciplinare, nel quale siano previste le infrazioni e le conseguenti sanzioni;
- b) pubblicità del codice disciplinare, che deve essere affisso in un luogo accessibile ai lavoratori;
- c) necessità della preventiva contestazione dell'addebito al lavoratore;
- d) diritto di difesa del lavoratore, che deve essere sentito entro un termine non inferiore a 5 giorni dalla contestazione.

Leggendo attentamente il nuovo testo normativo, si osserva che i principi espressi nella legge n. 300 del 1970 sono gli stessi a cui si ispira il

legislatore delegato nella redazione delle nuove norme procedurali ma geloso della propria autonomia, il legislatore si mostra tutto proiettato nella creazione di un *corpus* organico in materia, senza che ci sia più la necessità di operare rinvii ad altri testi normativi.

La legge Fornero. La legge 28 giugno 2012 n.92, contenente "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", si prefigge una molteplicità di obiettivi. Fra essi spiccano, da un lato, quello di favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili nel segno del "contratto dominante" costituito dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e, dall'altro lato, quello di adeguare al mutato contesto di riferimento la disciplina del licenziamento. La relazione fra i due obiettivi costituisce forse il tratto caratterizzante della riforma: uno scambio politico fra una maggiore rigidità in entrata e una maggiore flessibilità in uscita. La rigidità in entrata si basa essenzialmente su una forte compressione del lavoro autonomo, parasubordinato e non, ma viene poi in qualche modo smentita dalla pur controllata liberalizzazione nell'ambito del lavoro a termine. La flessibilità in uscita viene mitigata attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali, pensata come riparo dai licenziamenti facili ma è per molti aspetti, troppo proiettata nel futuro (Cester Carlo)^[1]. Anche Arturo Maresca^[2] afferma che la "modifica dell'art. 18, così come la modifica di altre norme, ben poco possono fare per la crescita dell'occupazione, cioè per favorire l'incremento dei posti di lavoro. Come tutti sappiamo, sono le politiche industriali mirate a sostenere lo sviluppo che si palesano idonee a promuovere tale incremento, peraltro con quella gradualità tipica dello scostamento temporale che sempre si verifica tra la ripresa della produzione e l'aumento della domanda di lavoro. Con il nuovo art.18, si intende instillare la flessibilità nei gangli vitali (il licenziamento) del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato con l'intento di renderlo attrattivo per le imprese ed arginare, così, da arginare la fuga in atto da questa forma contrattuale che, invece, dovrebbe, nella visione del legislatore, ritornare ad essere la modalità ordinaria di acquisizione del lavoro nell'impresa (cfr. art. 1, co.1 lett.a). Tra le finalità della legge vi è quella del rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato, cd. "contratto dominante", quale forma comune di rapporto di lavoro". A completamento di un complesso disegno, di cui fanno parte interventi di modifica del sistema degli ammor-



tizzatori sociali e una nuova regolamentazione di alcune figure contrattuali, tese a ridurre la cd. flessibilità in entrata nel mercato del lavoro, la legge Fornero ha introdotto altre importanti novità in tema di licenziamenti modificando sostanzialmente (tutele) e processualmente (rito, termini ecc.) l'art. 18 della L. 300/70. La legge 92/2012 voleva incidere su almeno due distinti ambiti: 1) la procedura per il licenziamento; 2) le tutele giurisdizionali. Le norme citate hanno rappresentato un nodo centrale della legge Fornero, ma questo è stato sciolto dalla sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, n.11868 del 2016, la quale ha stabilito che la legge Fornero, nella fattispecie, non si applica ai dipendenti pubblici per i quali permane la vigenza dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori.

La riforma Madia. La legge n. 124 del 7 agosto 2015 (c.d. Legge Madia) ha delegato il Governo ad adottare più decreti legislativi ed atti regolamentari al fine di "ristrutturare" alcuni istituti tipici del procedimento amministrativo. Il primo dei decreti attuativi approvati ieri riguarda le modifiche al **Testo Unico del pubblico impiego**: pezzo forte della riforma è in particolare il nuovo piano di assunzioni che risolva una volta per tutte il precariato "storico" nel settore pubblico. In sostanza, viene stabilito il divieto per le PA. di stipulare contratti di collaborazione e viene incentivata *l'assunzione a tempo indeterminato* del personale che già lavora a tempo determinato. Si tratta, nelle parole della Madia, di "consentire alle amministrazioni che già pagano queste persone, di poterle assumere. Nel 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato gli ultimi cinque importanti decreti attuativi della riforma della pubblica amministrazione voluta dal ministro Madia (in totale 11 decreti attuativi). I decreti introducono un nuovo Testo Unico del pubblico impiego, cambiano la valutazione della performance dei dipendenti statali, prevedono modifiche per Vigili del fuoco e Polizia e regolamentano l'introduzione del nuovo documento unico per l'auto. I punti principali dei decreti della riforma Madia: il primo dei decreti attuativi approvati riguarda le modifiche al Testo Unico del pubblico impiego: come già accennato, particolare attenzione, infatti, è stata posta al nuovo piano di assunzioni che risolva una volta per tutte il precariato "storico" nel settore pubblico. Il nuovo Testo Unico prevede inoltre il progressivo superamento dell'attuale sistema di "dotazione organica" in favore del nuovo Piano triennale dei fabbisogni che disciplini le spese per il personale. Il Piano triennale dovrà tenere conto di



precisi vincoli finanziari e della disponibilità delle risorse per definire nuove spese e nuove assunzioni in base agli effettivi fabbisogni della P.A. Al mutare delle risorse disponibili, i Ministeri della P.A. e dell'Economia potranno poi adottare le necessarie misure correttive. In sintesi, con la Riforma della Pubblica Amministrazione sono stati approvati gli 11 decreti attuativi dedicati ad una generale riorganizzazione dei servizi pubblici locali. Le principali novità del corposo pacchetto di norme prevedono una serie di misure per il controllo ed i provvedimenti sui cosiddetti **furbetti del cartellino** con una accelerazione della procedura di espulsione e un inasprimento delle pene per i dipendenti e i dirigenti pubblici. Numerose sono le novità sulle Pensioni, sulle assunzioni e gli esuberi. La riforma prevede, inoltre, la creazione dei così detti distretti, dell'accorpamento della Forestale nel corpo dei Carabinieri, dell'apertura degli archivi pubblici ai cittadini, per quello che ora si prospetta come uno "Stato più semplice". La **riforma Madia sulla pubblica amministrazione ora entra in una fase cruciale**, inizialmente passerà al vaglio dei sindacati e poi del Consiglio dei ministri. Il Testo Unico della PA, in aggiunta al decalogo per i licenziamenti, mette sul tavolo anche una misura per le famiglie rivolta a **circa 3 milioni di dipendenti pubblici**. In tal senso, le **novità previste riguardano telelavoro e alcune formule flessibili** per aiutare i genitori dipendenti pubblici a conciliare vita privata e professionale. Hanno un analogo obiettivo anche le previste convenzioni con gli asili nido e le azioni volte a rendere più facile la richiesta del part-time. Dietro le nuove misure a favore della famiglia c'è lo scopo di raggiungere dei target per i servizi pubblici più performanti ed efficienti. Su questo solco, infatti, l'Esecutivo sta lavorando su una specifica direttiva prevista dalla riforma Madia, che mira proprio a **incentivare lo smartworking**, vale a dire su manovre flessibili per venire incontro a chi è dipendente e ha figli. Il Ministero della Pubbli-

ca amministrazione, di concerto con il dipartimento per le Pari opportunità, è attualmente al lavoro su alcune novità importanti per i dipendenti del pubblico impiego. Infatti, oltre al Testo Unico arriveranno a breve anche specifiche misure per ottimizzare la conciliazione vita-lavoro. **Tra le novità, arriveranno direttive nuove su: telelavoro; part-time più semplice; accordi tra amministrazioni, asili nido ed enti per campi estivi** (che garantiscano, ad esempio, servizi aperti nei periodi in cui le scuole sono chiuse) riservati ai figli dei dipendenti pubblici. Da ultimo il rinnovo dei contratti della PA. Presumibilmente anche la parte relativa al rinnovo contrattuale della Riforma P.A. potrebbe recepire alcuni cambiamenti grazie alla flessibilità oraria. Anzitutto, almeno il 10% dei dipendenti entro il 2018, qualora vi siano richieste, deve essere messo in condizione di poter prestare servizio con nuove modalità di gestione lavorativa.

Conclusioni

Per quanto riguarda la parte economica del nuovo CCNL, oltre all'aumento tabellare, che mediamente sarà di 80/85 Euro mensili, l'art. 88 co. 5 del CCNL incrementa dello 0.30% del monte salari del 2015, il Fondo Risorse Decentrate da utilizzare in contrattazione integrativa. Sono ulteriori risorse fisse e ricorrenti utilizzabili per le progressioni economiche. Risultato importante è stato il conglobamento dell'indennità vacanza contrattuale (IVC) nello stipendio tabellare, utile ai fini pensionistici, ed è aggiuntiva rispetto agli aumenti contrattuali; nel precedente rinnovo, al contrario, gli incrementi economici comprendevano l'IVC (indennità di vacanza contrattuale). Altro elemento solidaristico è "l'elemento perequativo" finalizzato al sostegno economico per le fasce retributive più basse. Infine, è utile sottolineare che nella legge di bilancio appena approvata, tre norme

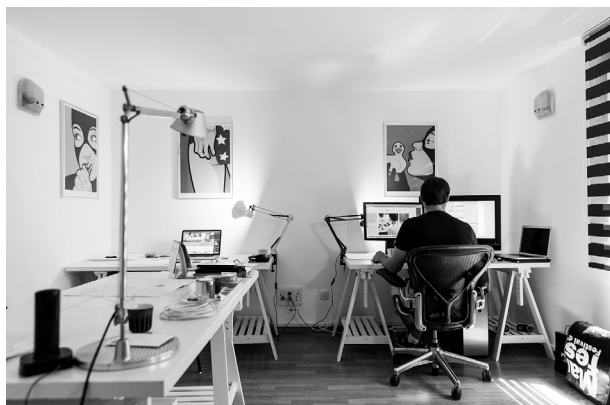
riguardano direttamente il sistema retributivo diretto ed indiretto. Ci si riferisce: 1) all'innalzamento delle fasce di reddito utili per accedere al cosiddetto BONUS di 80 euro, che di fatto neutralizza l'effetto di superamento dovuto al rinnovo contrattuale; 2) allo stanziamento di 20 milioni di euro per completare le progressioni economiche di tutto il personale delle Agenzie delle Entrate. Nonostante le lamentele e le delusioni di alcuni lavoratori sull'Ipotesi di CCNL Funzioni Centrali, firmata il 23 dicembre 2017, **perché gli aumenti previsti risultano insufficienti** e di fatto non ristorano minimamente la perdita di potere d'acquisto conseguente a più di otto anni di mancati aumenti stipendiali, **perché contestano** la mancanza di qualsivoglia riconoscimento della professionalità e l'assenza di carriere degne di questo nome, o **perché denunciano** la mancata tutela dei diritti dei lavoratori, su tutti quello costituzionalmente riconosciuto alla salute e alle cure, minato dalla disciplina del controllo pedissequo sulle assenze per malattia e dal trattamento le visite diagnostiche e specialistiche nonché dal trattamento delle assenze dovute a terapie salvavita, la sottoscritta, funzionario del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si ritiene oltremodo soddisfatta della ripresa delle trattative tra parti sociali e ARAN, bloccate per oltre nove anni, poiché è stato fugato il rischio temuto dall'applicazione della legge Brunetta e di tutte le norme costruite contro i lavoratori dai Governi che si sono succeduti nel periodo del blocco contrattuale che ha tolto dignità alle norme contrattuali a fronte di norme unilaterali e punitive del lavoro pubblico. ■

La prima parte di questo articolo è stata pubblicata sul N. 26 di Lavoro@Confronto

Note

- [1] Carlo Cester in "I licenziamenti dopo la legge n. 92/2012".
- [2] Maresca ne "Il nuovo regime sanzionatorio del licenziamento illegittimo: le modifiche dell'art. 18 Statuto dei lavoratori".

[*] Funzionario amministrativo in servizio presso la DG per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale - Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le considerazioni contenute nell'articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.



Il diritto di sciopero sotto attacco

La recente, discutibile delibera della Commissione di Garanzia

di Gianna Elena De Filippis [*]



Qualche tempo fa si è scritto in merito all'evoluzione storica dello sciopero e giova ricordarne in breve il contenuto, accompagnando l'interlocutore in questo ulteriore contributo.

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

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

Il riconoscimento dello sciopero come “diritto”, dal 1948, determinò una fondamentale innovazione sul piano della responsabilità civile: venne, infatti, eliminato il profilo dell'inadempimento contrattuale. Il lavoratore scioperante può, pertanto, oggi, sospendere l'attività lavorativa senza incorrere nel rischio di un'azione risarcitoria datoriale per inadempimento contrattuale (Trattandosi, invece, di contratto a prestazioni corrispettive, l'astensione dal lavoro per ragioni di sciopero determina la perdita della retribuzione per il periodo non lavorato).

Secondo una data impostazione di dottrina, lo sciopero assumerebbe i caratteri di un **diritto di eguaglianza** (V. SIMI, *Il diritto di sciopero*) poiché tramite il suo esercizio si otterrebbe l'effetto di riequilibrare quella posizione di svantaggio in cui il lavoratore si trova nei confronti del datore di lavoro.

Altra autorevole dottrina ha, invece, sostenuto che il diritto di sciopero contiene in sé i caratteri propri di un **diritto assoluto della persona, essendo strumento di sviluppo della personalità umana e di emancipazione della condizione di subordinazione ed inferiorità sociale dei lavoratori** (L. MENGONI, *Lo sciopero nel diritto civile*).

Ad ogni modo, come già noto da maggioritaria dottrina, la **titolarità del diritto di sciopero** è riconosciuta al singolo lavoratore, unico legittimato a decidere se aderire o meno all'astensione collettiva dal lavoro, condividendone o meno le motivazioni.

A tal riguardo, sono da ritenersi altamente discriminatorie e anticostituzionali alcune misure contenute nella **Delibera n. 18/95 della Commissione di Garanzia** datata 21 marzo 2018. Tale deliberazione modifica la disciplina degli scioperi nel trasporto pubblico locale, incidendo in modo particolare sulla rarefazione (fissando un intervallo minimo di 10 giorni tra un'azione di sciopero e l'altra indipendentemente dalle motivazioni e dal livello sindacale che ha proclamato lo sciopero, sullo stesso bacino di utenza) ed interviene, poi, in via del tutto discutibile, sul *Regolamento del Servizio*, stabilendo una procedura paradossale e molto limitativa del diritto individuale di sciopero.

Nel dettaglio, **viene stabilito che le aziende concorderanno con le RSA/RSU e, ove non presenti, con le articolazioni territoriali delle Organizzazioni sindacali stipulanti il CCNL Autoferrotranvieri,**



i servizi esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero.

Riflettendo su questa "esclusione", la prima eccezione riguarda la silenziosa ma efficace violazione del diritto di sciopero, da qualificare come un diritto individuale del singolo lavoratore; diritto, che, in attuazione di questa delibera, proprio in forza di un futuro accordo aziendale, in base al comparto di appartenenza, non potrà più essere liberamente esercitato dal singolo lavoratore perché, secondo discrezionali apprezzamenti aziendali, quei comparti produttivi potrebbero essere ritenuti non più "degni" di essere autorizzati allo sciopero.

Altra eccezione che si muove contro questa disposizione è quella di svilire, ancora una volta, le storiche innate funzioni dei sindacati sia a livello aziendale che a livello territoriale decentrato. In fondo, la storia del diritto sindacale ci insegna che le grandi organizzazioni sindacali hanno conquistato libertà e diritti soprattutto attraverso forme di protesta e di astensione dal lavoro. Suona come un ossimoro l'idea che le RSA/RSU debbano concordare con l'azienda "i servizi", *alias* i lavoratori, che non potranno più aderire allo sciopero in forza di questa nuova disposizione!

Si continuano ad erodere le fondamenta della protesta sindacale, addirittura rendendo il sindacato complice ed autore di un possibile accordo aziendale atto ad escludere specifiche categorie di lavoratori dall'esercizio del diritto di sciopero in quella azienda!

Altra precisazione è che la Commissione di Garanzia "delega" l'individuazione dei comparti esclusi dalla possibilità di scioperare ad un accordo aziendale. Ritenendo lo sciopero un di-



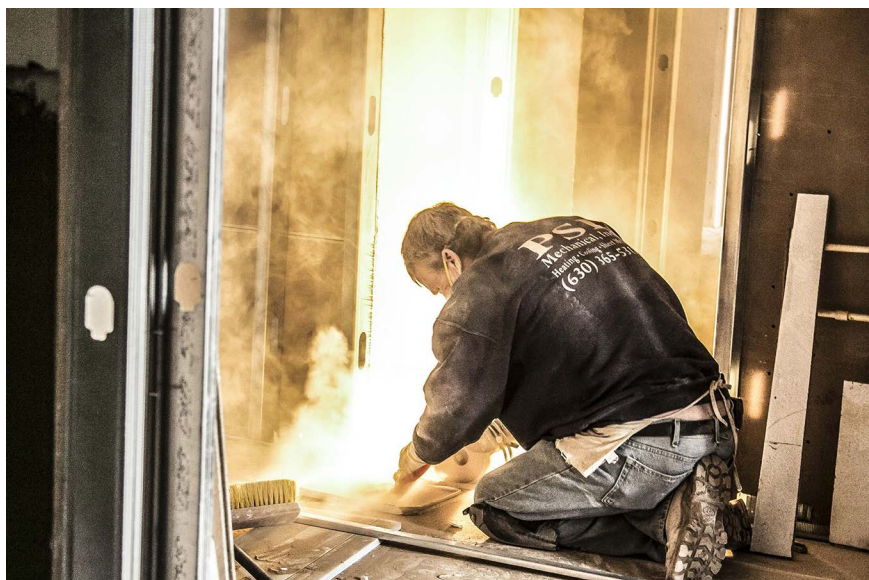
ritto individuale, andrebbe considerato anche come diritto indisponibile in quanto esso viene esercitato per esternare la propria legittima ed irriducibile **libertà di opinione** anche su violazioni contrattuali gravi, come la violazione dell'articolo 2087 del codice civile, norma di chiusura del sistema obbligatorio sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, prevenzione e protezione sottesa alla salvaguardia della vita e salute del lavoratore. **In sostanza, il diritto costituzionale di scioperare non può essere modificato né limitato da una fonte pattizia, addirittura di secondo livello!**

Per quanto concerne, invece, le causali che legittimano lo sciopero, esse sono state via via riconosciute dalla giurisprudenza ed in particolare dalla Corte Costituzionale. Si è tracciata una sorta di linea di distinzione tra sciopero per motivi contrattuali e sciopero per motivi non contrattuali.

Negli anni, infatti, la tutela concessa non è rimasta circoscritta alle sole rivendicazioni di indole meramente salariale-economica ma si è estesa anche a quelle riguardanti il complesso degli interessi dei lavoratori che trovano di-

sciplina anche nelle norme racchiuse sotto il titolo "Rapporti Economici" della Costituzione italiana.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 290 del 1974 sancì che «la punizione dello sciopero, quale che sia la sua finalità, trova la sua più profonda, più vera motivazione, **nella logica di un assetto costituzionale repressivo di ogni libertà e in una concezione del rapporto di lavoro non conciliabile con quella che risulta da vari articoli della Costituzione**».



Pertanto, nel diritto di sciopero tutelato costituzionalmente “rientrano sicuramente gli scioperi proclamati in funzione di tutte le rivendicazioni riguardanti il complesso degli interessi dei lavoratori, che trovano disciplina nelle norme poste sotto il titolo terzo della parte prima della Costituzione. **Vi rientrano, dunque, anche gli scioperi che, caratterizzati dal fine di tutelare interessi che possono essere soddisfatti solo da atti di governo o da atti legislativi**”, per questo definiti **scioperi politici**.



Va ricordato che il Titolo III, Costituzione, tra tanti, menziona i sacrosanti nobilissimi principi secondo cui:

- “La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori. (...) – **Art. 35;**
- “L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (...) – **Art. 41;**
- “Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende” – **Art. 46.**

Nell’ambito dello sciopero per motivi economici e politici è stato affermato, in relazione all’intervento militare italiano nella regione del Kosovo, che «lo sciopero per fini non contrattuali consistenti nel contrasto e nell’opposizione all’invio di un contingente militare dello Stato



italiano sul territorio di altri popoli è legittimo e lecito sul piano non solo penale, ma anche civile», rappresentando esercizio del diritto sancito dall’art. 40 della Carta Costituzionale (**Cass. 21 agosto 2004, n. 16515**, confermativa di App. Torino, 16 luglio 2001).

L’unico limite posto dalla Corte Costituzionale è che lo sciopero non debba essere diretto a sovvertire l’ordinamento costituzionale, nel qual caso, quindi, la punizione dello sciopero sarebbe chiaramente legittima.

Inequivocabile che lo sciopero dei lavoratori è legittimo se realizza un’astensione dal lavoro intesa a tutelare un interesse professionale collettivo dei lavoratori e non se persegue finalità *pretestuose* e il *soddisfacimento di contingenti esigenze di singoli dipendenti*.

Bisogna ritenere che le violazioni dello Statuto dei Lavoratori che minano la libertà di un rappresentante sindacale possano fondare una idonea causale per aprire le procedure di sciopero, riflettendosi sulla collettività dei lavoratori gli effetti limitativi dell’azione sindacale del singolo, considerando anche che ai sensi **dell’articolo 15, Statuto dei Lavoratori, è nullo qualsiasi patto o atto diretto a (...): B) licenziare un lavoratore, discriminarlo nell’assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti, nei provvedimenti disciplinari o recargli altrimenti pregiudizio a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione a uno sciopero.**

Il rappresentante sindacale che nell’esercizio delle sue funzioni denuncia pubblicamente la scarsa sicurezza nei luoghi di lavoro e i gravi rischi per la sua ed altrui incolumità non può essere sospeso nè licenziato. Quandanche ciò si



giudicare antisindacale il licenziamento del rappresentante sindacale posto in essere dal datore di lavoro bisogna provare l'uso discriminatorio e strumentale del potere disciplinare da parte di quest'ultimo, che avrebbe lo scopo di ostacolare l'attività sindacale del lavoratore all'interno dell'azienda (Trib. Milano, 27 settembre 2001). Prova dell'intento discriminatorio che può essere ricavata anche sulla base di presunzioni – gravi e concordanti – in conformità della previsione dell'art. 2729 cod. civ. che regola il valore probatorio delle presunzioni semplici (Cass. 1° settembre 2000, n. 11487). ■

verifichi, il sindacato di appartenenza legittimamente non solo ha tutte le ragioni per aprire vertenza sindacale collettiva per la sicurezza, non garantita ai sensi del d.lgs. n. 81/08, ma anche per le violazioni dello Statuto dei Lavoratori che determinano vera e propria condotta antisindacale, nel senso di avere impedito e limitato l'esercizio della libertà ed attività sindacale con l'allontanamento di un suo rappresentante.

Non deve sfuggire, infatti, che il legislatore scientemente non ha fissato nella norma gli elementi tipici per "identificare" la fattispecie della condotta antisindacale. Ha, invece, optato per la formula "aperta" e, pertanto, in essa è possibile inserire le più svariate casistiche fattuali. Per esempio, la giurisprudenza ha individuato casi di condotta antisindacale del datore di lavoro in simili azioni:

- esercizio del potere disciplinare utilizzato come strumento intimidatorio per ostacolare lo svolgimento dell'azione collettiva e sindacale;
- il licenziamento del lavoratore impegnato in attività sindacale qualora esso sia configurabile come mezzo per impedire lo svolgimento dell'attività sindacale stessa.

Ora benché la sospensione ovvero il licenziamento del rappresentante sindacale non siano configurabili come presunzioni di condotta antisindacale, è chiaro che gli elementi fondanti queste misure datoriali dovranno essere volta per volta esaminati e valutati alla stregua di una interpretazione discriminatoria ovvero alla stregua della effettiva esistenza del giustificato motivo oggettivo/soggettivo della misura adottata^[1].

In linea generale la giurisprudenza è nel senso di confermare l'indirizzo secondo cui per

Note

- [1] Il licenziamento di una RSA non costituisce di per sé condotta antisindacale, nemmeno in caso di pretesa insussistenza del GMO addotto – Tribunale di Catania, decreto 24 dicembre 2016. Nel caso di specie, il Tribunale ha respinto il ricorso del sindacato di appartenenza di una RSA, licenziata per soppressione della posizione lavorativa, non essendo stata offerta la prova di alcun preteso intento discriminatorio ai danni del sindacalista e, men che meno, di un pregiudizio subito dal sindacato ricorrente alla propria attività in azienda. I pretesi motivi di illegittimità del licenziamento, sotto il profilo della asserita insussistenza del giustificato motivo oggettivo, sono stati ritenuti ininfluenti potendo al più comportare l'applicazione della tutela ex art. 18 St. Lav. riconosciuta al singolo lavoratore licenziato.

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



I nuovi obblighi di tracciabilità del pagamento dei lavoratori

Per la tutela dei lavoratori sottopagati

di Giuseppe Maurizio Scordino [*]



Con la legge di bilancio 2018^[1] è approdato nelle aule parlamentari un tema che, oltre ad animare da tempo il dibattito dottrinale, sia in ambito penalistico che giuslavoristico^[2], è stato oggetto di una copiosa e consolidata giurisprudenza di legittimità della Suprema Corte^[3].

Per la prima volta l'iniziativa legislativa^[4] ha riconosciuto il giusto rilievo ad una problematica sociale, mai particolarmente attenzionata, che attraverso diverse vicende processuali giunte al vaglio di legittimità della S.C., è assunta al rango di questione meritevole di tutela.

Si fa riferimento alla configurabilità del reato di estorsione ex art. 629 c.p.^[5] nella condotta del datore di lavoro che, approfittando della situazione di mercato in cui la domanda di lavoro è di gran lunga superiore all'offerta di occupazione, costringa i lavoratori, con la minaccia^[6] larvata di licenziamento, ad accettare la corresponsione di trattamenti retributivi deteriori e non adeguati alle prestazioni effettuate, e più in generale condizioni contrarie alle leggi ed ai contratti collettivi, in violazione di un diritto costituzionalmente garantito, ex art. 4 Cost.^[7].

Tale intervento legislativo, contenuto nella citata legge di bilancio, introduce precisi obblighi di tracciabilità del pagamento delle retribuzioni in favore dei lavoratori, con decorrenza operativa a far data dall'1° luglio 2018. Esso trae origine dalla indifferibile esigenza di contrastare ed arginare quella deplorevole prassi di alcuni datori di lavoro, i quali, facendo leva su un contesto ambientale di disagio occupazionale, prospettano ai lavoratori, quale condizione per l'assunzione e/o per il mantenimento del posto di lavoro, l'accettazione di *standard* normativi e retributivi deteriori rispetto a quelli previsti dalle norme giuslavoristiche e da fonti collettive.

Prima di passare all'esame del nuovo quadro normativo, appare utile, per completezza di trattazione, dar conto brevemente dell'elaborazione giurisprudenziale in materia, che costituisce il naturale *background* da cui ha preso le mosse l'intervento legislativo.

I casi concreti sottoposti al giudizio della S.C., i cui *obiter dicta* negli ultimi anni costituiscono ormai dei *leading cases* nella materia in esame, riproducono fedelmente uno spaccato di quello che è il mercato del lavoro soprattutto in alcune aree geografiche del Paese^[8].

Leitmotiv di tali pronunce è la configurabilità della fattispecie criminosa ex art. 629 c.p., nelle condotte datoriali volte a far accettare ai lavoratori retribuzioni di importo inferiore a quello riportato al netto in busta paga, "blindando", per così dire, la loro condotta, attraverso l'apposizione della firma per quietanza del lavoratore sul prospetto di paga^[9], al fine di preconstituire un atto documentale preclusivo rispetto a possibili future pretese salariali del dipendente^[10]. Per quest'ultimo, purtroppo, l'accettazione *obtorto collo* diventa il presupposto indefettibile, la *condicio sine qua non* per ottenere e/o mantenere un'opportunità di impiego. Peraltro, l'emersione di tali fenomeni presenta difficoltà sul piano probatorio, in assenza, spesso, di comportamenti collaborativi convergenti, soprattutto di natura testimoniale, da parte anche degli altri lavoratori interessati, tali da rendere efficace l'intervento dei soggetti preposti istituzionalmente (in primis gli ispettori del lavoro) all'accertamento di violazioni, al fine di ripristinare la legalità^[11].

Non è questa la sede per approfondite considerazioni sull'istituto in materia penalistica, che esorbiterebbero dai confini del presente contributo. Tuttavia, appare utile illustrare alcune dinamiche ed osservare alcuni effetti di tali condotte datoriali estorsive, traendo spunto



dalla copiosa ed univoca giurisprudenza di legittimità.

I casi di specie sottoposti al giudizio della S.C.^[12], hanno evidenziato *“un quadro globale di timore dei dipendenti, in ragione della particolare situazione del mercato del lavoro (in cui l’offerta superava di gran lunga la domanda) e in presenza di comportamenti certamente prevaricatori del datore di lavoro”*, in spregio dei diritti dei lavoratori (prospettazione della mancata assunzione; minaccia di licenziamento; prospettazione di privare i lavoratori cessati di altre possibilità occupazionali, facendo loro *“terra bruciata”* intervenendo presso altri imprenditori^[13]), *“sì da rendere evidente che, anche nel caso in cui sin dal momento di instaurazione del rapporto il lavoratore avesse accettato di non rivendicare i propri diritti, siffatta accettazione non era libera, ma condizionata dall’assenza di possibilità alternative di lavoro”*.

La S.C. ha svolto pregevoli argomentazioni sulla pretesa libera pattuizione di un salario inferiore a quello stabilito dai contratti collettivi, osservando che *“il termine **accordo** è un mero eufemismo per indicare le condizioni unilateralmente decise dal datore di lavoro e palesemente inique ed estorsive”* e che *“un preventivo accordo contrattuale tra datore di lavoro e dipendente, nel senso dell’accettazione da parte di quest’ultimo di percepire una paga inferiore ai minimi retributivi o non parametrata alle effettive ore lavorative, non esclude, di per sé, la sussistenza dei presupposti dell’estorsione mediante minaccia, in quanto anche uno strumento teoricamente legittimo, può essere usato per scopi diversi da quelli per cui è apprestato e può integrare, al di là della mera apparenza, una minaccia, ingiusta, perché è ingiusto il fine a cui tende, e idonea a condizionare la volontà del soggetto passivo, interessato ad assicurarsi comunque una possibilità di lavoro, altrimenti esclusa per le generali condizioni ambientali o per le specifiche caratteristiche di un particolare settore di impiego della manodopera”*^[14].

Come precisa la S.C.^[15], rispetto ad alcune vicende che appaiono paradigmatiche del fenomeno in esame, *ciò che ... trasforma il semplice illecito civile in quello penale, è costituito dalle modalità che configurano l’elemento oggettivo della minaccia (ad es. il lavoratore accettava non solo di essere sottopagato ma anche di firmare una quie-*



tanza per una somma superiore della quale, poi, doveva restituire la differenza, oppure non veniva assunto o, se assunto, veniva licenziato).

Come è noto, oltre al requisito della minaccia, danno altrui e profitto ingiusto integrano il duplice evento materiale, c.d. intermedio o mediato (dall’indotto *metus*), in cui si risolve l’estorsione.

L’evento finale dell’ingiusto profitto con altrui danno, è *«implicito nel fatto stesso che il contraente-vittima sia costretto al rapporto in violazione della propria autonomia negoziale»*, impedendogli di perseguire i propri interessi economici nelle forme ritenute più confacenti, *«opportune nel rispetto della legge e dei contratti collettivi di lavoro»*^[16].

Il profitto-vantaggio economico derivante dal risparmio sui costi della forza lavoro è ingiusto perché non giuridicamente tutelato e perché ottenuto con violazione di norme di legge. In termini concreti, esso si traduce nel mancato esborso dell’intero importo indicato al netto sulla busta paga.

Nella deplorabile prassi ormai radicata, i trattamenti retributivi deteriori si concretano nella corresponsione di un importo per lo più in misura fissa, sempre e comunque inferiore al *quantum* netto esposto sulla busta paga, indipendentemente dalle prestazioni lavorative effettivamente rese dal dipendente e senza tener conto di una serie di emolumenti previsti, da norme legali e contrattuali, in favore del lavoratore, quali ad es., 13° e 14° mensilità, lavoro straordinario, festivo, notturno, ferie non godute, indennità di cassa, T.F.R., etc., sebbene le stesse risultino regolarmente indicate sul prospetto di paga.

L’ingiusto profitto datoriale si realizza, inoltre, nel mancato pagamento di altre voci di retribuzione dovute, seppure normalmente ri-

portate nei fogli paga. Si tratta di emolumenti quali, ad es., l'assegno per il nucleo familiare, l'indennità di malattia, l'indennità di maternità, etc., legati evidentemente a determinati eventi, che costituiscono prestazioni erogate dall'INPS. Tuttavia, il datore di lavoro è tenuto ad anticipare al lavoratore dette prestazioni e dopo averle effettivamente versate allo stesso, ha diritto a chiedere all'INPS il rimborso o a portarle a conguaglio con il debito contributivo nei confronti dell'istituto, con annotazione a credito di dette indennità, in appositi riquadri della denuncia contributiva mensile.

Un ulteriore ingiusto profitto per il datore di lavoro, con evidenti implicazioni penalmente rilevanti^[17], risiede nel porre a conguaglio, in relazione al debito contributivo dell'azienda, somme asseritamente versate ai dipendenti, a titolo di indennità sopraindicate di spettanza dell'INPS, senza averle mai effettivamente corrisposte al personale.

A parere dello scrivente, poi, non si può non rimarcare come siffatte condotte creino effetti distorsivi di concorrenza sleale sul mercato, da parte di chi, come risulta evidente, non sopporta per intero, come dovrebbe, i costi relativi al personale. Comprimendo il costo del lavoro, infatti, esse modificano le condizioni di equilibrio del mercato, determinando un vero e proprio dumping sociale.

Tale fenomeno può essere certamente ricompreso tra le voci significative della c.d. economia non osservata (*Non observed economy*), che include quelle attività economiche che, per motivi diversi, sfuggono all'osservazione statistica diretta.

Quanto al danno, quello subito dalla vittima dell'estorsione deve essere di natura patrimoniale, consistente in una *deminutio patrimonii*.

Soggetto passivo è il lavoratore, "interessato ad assicurarsi comunque una possibilità di lavoro, altrimenti esclusa". Quale parte debole del rapporto, è evidente che la sua libertà di autodeterminazione sia limitata dalla condizione di bisogno economico. L'evento per lui pregiudizievole è la diminuzione patrimoniale conseguente al contributo di energie lavorative impiegate a vantaggio del titolare dell'azienda in cambio di una retribuzione inferiore a quella dovuta e dichiarata in busta paga; e, ancora, all'assenza di 13.ma e 14.ma mensilità, retribuzioni per straordinario, di copertura assicurativa e previdenziale, etc.. Ed è un danno ingiusto perché ingiusta è la pretesa del datore che lo ha determinato. Il pregiudizio immediato per il lavoratore è il vedersi riconosciuta una retribuzione nettamente inferiore all'ammontare dovuto e per nulla parametrata all'apporto qualitativo e quantitativo fornito al datore, attraverso le sue prestazioni lavorative.



Vi è anzitutto una grave lesione di diritti a rilevanza costituzionale, di cui all'art. 4 Cost. e soprattutto in relazione all'art. 36 Cost.^[18], che sancisce il diritto ad una retribuzione equa e sufficiente.

Sul piano del danno arrecato al lavoratore, a parere dello scrivente non si può non rilevare, come immediata conseguenza della suddetta *deminutio patrimonii*, un danno riflesso, con implicazioni di natura socio-economica.

Infatti se è vero che la busta paga e la Certificazione Unica (ex Cud)^[19] costituiscono documenti necessari per l'individuazione della situazione reddituale di un soggetto, il lavoratore vittima di una siffatta condotta datoriale, solo formalmente risulterà percettore di un determinato reddito, inserito in una categoria reddituale. Poiché il suo reddito, così come documentato, è solo virtuale, il danno si sostanzia nel fatto che il lavoratore non potrà, ad esempio, usufruire di tariffe agevolate o esenzioni previste per coloro che figurano al di sotto di determinati *standard* di reddito. Lo stesso lavoratore, sulla base di detti documenti, potrà, ad esempio, accendere mutui, chiedere prestiti, ricorrere al credito al consumo, etc., senza tuttavia, poter fornire, di fatto, le garanzie richieste.

I nuovi obblighi di tracciabilità del pagamento delle retribuzioni

La novella legislativa ha introdotto, per la prima volta, un vincolo di tracciabilità nella corresponsione delle retribuzioni ai lavoratori, da parte di datori di lavoro o committenti.

Le disposizioni in commento introducono tale obbligo nell'ottica di rendere tracciabili e trasparenti i pagamenti delle retribuzioni, consentendo alle amministrazioni competenti (organi ispettivi) di monitorare tali transazioni.

Venendo alla definizione dei confini applicativi delle nuove disposizioni, si deve in primo luogo delimitare l'ambito oggettivo.

Si stabilisce che a far data dal 1° luglio 2018 le somme corrisposte a titolo di retribuzione, anche nel caso di acconti o anticipazioni della stessa, nelle ipotesi di pagamenti frazionati, devono essere fatte transitare esclusivamente secondo le modalità declinate nel comma 910 della legge di bilancio.

Infatti, la norma in commento stabilisce che gli strumenti finanziari utilizzabili sono i seguenti:

- a) *bonifico sul conto identificato dal codice IBAN indicato dal lavoratore;*
- b) *strumenti di pagamento elettronico*^[20];
- c) *pagamento in contanti presso lo sportello bancario o postale dove il datore di lavoro abbia aperto un conto corrente di tesoreria con mandato di pagamento;*
- d) *emissione di un assegno consegnato direttamente al lavoratore o, in caso di suo comprovato impedimento, a un suo delegato.*

Rispetto a quest'ultima opzione, si chiarisce che *l'impedimento s'intende comprovato quando il delegato a ricevere il pagamento è il coniuge, il convivente o un familiare, in linea retta o collaterale, del lavoratore, purché di età non inferiore a sedici anni.*

La disponibilità di un'ampia gamma di strumenti di pagamento, alternativi al contante, comunque idonei ad assicurare la piena tracciabilità delle transazioni, offre dei vantaggi in quanto consente di non rendere obbligatoria, per il lavoratore, l'apertura di un conto corrente bancario o postale.

Sul punto, il chiaro dato letterale della norma ben si concilia con la ratio della disciplina, la quale è chiaramente volta a contrastare la pratica diffusa tra alcuni datori di lavoro di corrispondere ai lavoratori, *"sotto il ricatto del licenziamento o della non assunzione [...], una retribuzione inferiore ai minimi fissati dalla contrattazione collettiva, pur facendo firmare [...] una busta paga dalla quale risulta una retribuzione regolare"*^[21].

Definito lo spettro applicativo circa le modalità di pagamento utilizzabili, il comma 911 impone il trasferimento di denaro no-cash (non in contanti), introducendo l'assoluto divieto, per datori di lavoro o committenti, di *"corrispondere la retribuzione per mezzo di denaro contante direttamente al lavoratore, qualunque sia la tipologia del rapporto di lavoro instaurato"*.

Passando al lato soggettivo del perimetro di applicazione della disciplina in esame, i soggetti interessati sono i datori di lavoro o committenti.

Sul punto, il comma 912, al fine di definire il novero dei soggetti destinatari dell'obbligo in questione, stabilisce che, ai fini del comma 910, per rapporto di lavoro si intende:

I. ogni rapporto di lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 del codice civile^[22], indipendentemente dalle modalità di svolgimento della prestazione e dalla durata del rapporto.

Pertanto, è da ritenersi obbligatorio il pagamento degli stipendi solo tramite strumenti tracciabili rispetto alle tipologie contrattuali riconducibili nel paradigma normativo della subordinazione. In tal senso, appare evidente il richiamo agli istituti contrattuali di cui alla disciplina organica dei contratti di lavoro, contenuta nel D.lgs. n. 81/2015^[23], di seguito riportati, a titolo esemplificativo:

- il contratto a tempo indeterminato (art. 1);
- il contratto a tempo parziale (c.d. "part-time") (artt. 4-12);
- il contratto intermittente (c.d. "a chiamata" o "job on call") (art. 13-18);
- il contratto a termine (art. 19-29);
- il contratto di somministrazione di lavoro (art. 30-40);
- il contratto di apprendistato (art. 41-47).

Per quanto concerne, invece, il contratto di lavoro accessorio (sia nella forma del "contratto di prestazione occasionale" che nella forma del "libretto famiglia") (art. 54-bis del D.L. n. 50/2017, convertito nella Legge n. 96/2017), ai pagamenti provvede l'INPS attraverso strumenti tracciabili.



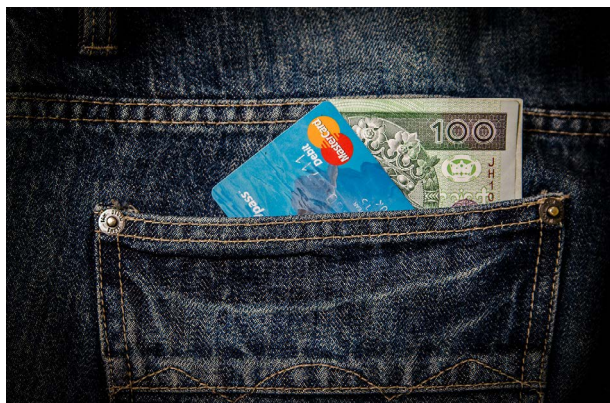
II. ogni rapporto di lavoro originato da contratti di collaborazione coordinata e continuativa^[24];

A tal riguardo occorre rammentare che l'articolo 52 del D.Lgs. 81/2015 – recante il c.d. *codice dei contratti* – ha previsto il superamento del contratto di lavoro a progetto, disponendo l'abrogazione delle disposizioni che disciplinavano tale fattispecie contrattuale (e quindi anche degli articoli 61 e ss. del D.Lgs. 276/2003), le quali continuano ad applicarsi esclusivamente ai contratti già in essere alla data di entrata in vigore (il 25 giugno 2015) del citato D.Lgs. 81/2015.

A decorrere dal 1° gennaio 2016 alle collaborazioni si applica quanto previsto dall'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 81/2015 ovvero l'applicazione della “disciplina del rapporto di lavoro subordinato” nell'ipotesi di rapporti di collaborazione che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative, le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento “ai tempi e al luogo di lavoro” (cosiddetta etero-organizzazione).

III. i contratti di lavoro instaurati in qualsiasi forma dalle cooperative con i propri soci ai sensi della legge 3 aprile 2001, n. 142^[25].

A norma dell'art. 1, comma 3 della L.142, “Il socio lavoratore di cooperativa stabilisce con la propria adesione o successivamente all'instaurazione del rapporto associativo un ulteriore e distinto rapporto di lavoro, in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata non occasionale, con cui contribuisce comunque al raggiungimento degli scopi sociali. Dall'instaurazione dei predetti rapporti associativi e di lavoro in qualsiasi forma derivano i relativi effetti di natura fiscale e previdenziale e tutti gli altri effetti giuridici rispettivamente previsti dalla presente legge, nonché, in quanto compatibili con la posizione del socio lavoratore, da altre leggi o da qualsiasi altra fonte”.



Il contenuto dell'ultimo capoverso del comma 912, secondo cui “La firma apposta dal lavoratore sulla busta paga non costituisce prova dell'avvenuto pagamento della retribuzione”, appare allinearsi con il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, che ha affermato il valore “non confessorio” della sottoscrizione dei prospetti paga da parte del lavoratore in ordine alla prova dell'avvenuto pagamento delle somme ivi indicate e l'ammissibilità di conseguenti azioni per il riconoscimento di retribuzioni non corrisposte^[26].

Al riguardo, come si evince dalla riprodotta disposizione, viene codificato il principio di diritto, pacificamente affermato dalla S.C., secondo cui “non esiste una presunzione assoluta di corrispondenza della retribuzione percepita dal lavoratore rispetto a quella risultante dai prospetti di paga ed è sempre possibile l'accertamento della insussistenza del carattere di quietanza anche delle sottoscrizioni eventualmente apposte dal lavoratore sulle busta paga”^[27].

La stessa S.C.^[28], richiamandosi ad un consolidato indirizzo giurisprudenziale di legittimità, ha affermato che è onere del datore di lavoro consegnare ai propri dipendenti i prospetti contenenti tutti gli elementi della retribuzione (conformemente al disposto degli artt. 1 e 3 della legge n. 4 del 1953) e che, comunque, i detti prospetti, anche se eventualmente sottoscritti dal prestatore d'opera con la formula “per ricevuta”, non sono sufficienti per ritenere delibato l'effettivo pagamento, potendo costituire prova solo dell'avvenuta consegna della busta paga. Il comma 913 elenca i casi di esclusione dall'ambito applicativo delle disposizioni in *subiecta materia* contenute nei citati commi 910 e 911.

Dunque, i citati obblighi non si applicano:

- ai rapporti di lavoro instaurati con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”. Si fa riferimento a “tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale”.
- rapporti di lavoro di cui alla legge 2 aprile

1958, n. 339 “Per la tutela del rapporto di lavoro domestico”^[29].

- rapporti di lavoro comunque rientranti nell’ambito di applicazione dei contratti collettivi nazionali per gli addetti a servizi familiari e domestici, stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

La ratio dell’esclusione dal campo di applicazione dei rapporti di lavoro domestico è da ricercarsi nel disposto di cui all’art. 4 della Legge 5 gennaio 1953, n. 4, che già esonerava dall’obbligo di consegnare, all’atto della corresponsione della retribuzione, ai lavoratori dipendenti un prospetto di paga, fra gli altri, (punto d) “*i privati datori di lavoro per il personale addetto esclusivamente ai servizi familiari*”.

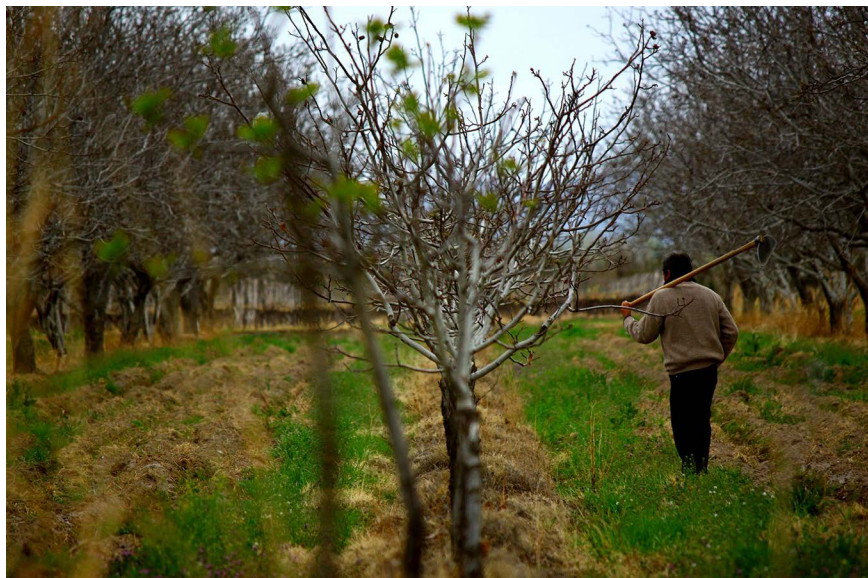
Restando in tema di non applicabilità di tali obblighi, occorre evidenziare il recente orientamento espresso con nota del 22/05/2018 dall’Ispettorato Nazionale del Lavoro^[30], secondo cui “*devono altresì ritenersi esclusi, in quanto non richiamati espressamente dal comma 912, i compensi derivanti da borse di studio, tirocini, rapporti autonomi di natura occasionale*”.

Quanto ai profili sanzionatori, la novella legislativa prevede una specifica misura punitiva per la violazione del precetto contenuto nelle disposizioni sopra citate. A norma dell’ultimo capoverso del comma 913, in caso di inosservanza degli obblighi di tracciabilità del pagamento delle retribuzioni di cui al comma 910, al datore di lavoro o committente si applica la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma da 1.000 euro a 5.000 euro.

In merito alle procedure di contestazione della violazione in esame, con la citata recente nota del 22/05/2018^[31], l’Ispettorato Nazionale del Lavoro ha fornito chiarimenti e precise istruzioni operative.

Anzitutto, viene puntualizzato che, ai fini dell’irrogazione della sanzione, in sede di accertamento ispettivo, è da ritenersi “*necessario verificare non soltanto che il datore di lavoro abbia disposto il pagamento utilizzando gli strumenti previsti ex lege ma che lo stesso sia andato a buon fine*”.

Inoltre, quanto alla diffidabilità^[32] dell’illecito amministrativo in questione, l’INL ha pre-



cisato che non si applica l’istituto della diffida ex art.13, comma 2, del D.lgs. 124/2004, “*trattandosi di illecito non materialmente sanabile*”, con conseguente irrogazione della sanzione amministrativa determinata nella misura ridotta di cui all’art. 16 della L. n. 689/1981. In caso di mancato pagamento delle sanzioni comminate (cod. tributo 741T), l’autorità competente a ricevere il rapporto, ai sensi dell’art. 17 della L. n. 689/1981, è da individuare nell’Ispettorato Territoriale del Lavoro. Infine, quanto agli strumenti di tutela riconosciuti al trasgressore destinatario del procedimento sanzionatorio, l’INL rammenta che avverso il verbale di contestazione e notificazione adottato dagli organi di vigilanza (ufficiali e agenti di polizia giudiziaria) di cui all’art. 13, comma 7^[33], del D.Lgs. n. 124/2004 è possibile presentare ricorso amministrativo al direttore della sede territoriale dell’INL, ai sensi dell’art. 16 del D.Lgs. n. 124/2004 entro trenta giorni dalla sua notifica. Entro il medesimo termine è altresì possibile presentare scritti difensivi all’Autorità che riceve il rapporto ai sensi dell’art. 18 della L. n. 689/1981^[34].

Occorre evidenziare, infine, che il comma 914 dell’art.1 della Legge di Bilancio 2018 prevede la decorrenza operativa di detti obblighi di cui ai commi 910, 911 e 912 e del conseguente regime sanzionatorio dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge, vale a dire a partire dall’1° luglio 2018.

Da ultimo, il medesimo comma 914 stabilisce che entro 3 mesi dalla data di entrata in vigore di tali disposizioni, il Governo stipuli una convenzione con le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative a livello nazionale, l’Associazione bancaria italiana (ABI) e la società Poste italiane Spa, con le quali sono individuati gli

strumenti di comunicazione idonei a promuovere la conoscenza e la corretta attuazione delle nuove disposizioni in esame^[35].

Considerazioni conclusive; pregi e debolezze delle nuove disposizioni

A conclusione di queste brevi riflessioni, occorre evidenziare i pregi di tale intervento normativo che ha fornito una risposta chiara ed inequivocabile a fenomeni di rilevante impatto sociale, andando a contrastare condotte datoriali in danno dei lavoratori, che in nessun caso possono essere ricondotte “alla normale dinamica dei rapporti di lavoro^[36]”.

In ogni modo, pur pregevole, il nuovo impianto normativo non esclude il perpetuarsi sotto traccia di comportamenti illeciti tesi a lucrare la differenza tra il compenso dovuto e quanto poi effettivamente versato al lavoratore, ad es. mediante la restituzione di parte dell'importo, sebbene quest'ultimo risulti formalmente transitato con strumenti tracciabili.

Inoltre, esso potrebbe incentivare il ricorso a pratiche elusive più sofisticate, aprendo il varco a nuove frontiere della sottoretribuzione, al fine di aggirare gli obblighi di legge.

A tal proposito, a titolo esemplificativo, nella pratica ispettiva si intravede un escamotage in tal senso, attraverso un uso distorto e patologico delle assenze ingiustificate, nelle registrazioni sul libro unico del lavoro.

In forza di un accordo contrattuale datore-lavoratore con cui è stata stabilita unilateralmente da parte datoriale una retribuzione X, comunque inferiore a quanto contrattualmente spettante, tra le pieghe del cedolino paga mensile risultano fittiziamente registrate, in modo sistematico, inesistenti assenze non giustificate (ore/giornate non retribuite), in modo tale che il *quantum* netto in busta risulti sempre corrispondente alla sopracitata retribuzione X, accettata dal lavoratore *oborto collo*.

In tal modo, formalmente, netto in busta e pagamento con strumenti tracciabili coincidono, ma la sottoretribuzione in danno del lavoratore si è consumata nella misura in cui la sua retribuzione non è parametrata quantitativamente e qualitativamente alle prestazioni lavorative da lui rese; a ciò si aggiunge l'elusione di oneri previdenziali ed assicurativi.

Tali espedienti richiedono una sempre più attenta ed incisiva attività di vigilanza degli organi ispettivi, orientata verso un'effettiva tutela sostanziale dei lavoratori, ad es., incrociando le risultanze della documentazione aziendale



con dichiarazioni convergenti rese dagli stessi lavoratori interessati. ■

Note

[1] LEGGE 27 dicembre 2017, n. 205, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.302 del 29-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 62.

[2] In merito ai rilievi penalistici dell'accordo con il quale datore di lavoro e lavoratore pattuiscono una retribuzione inferiore ai limiti di legge, sono state sollevate perplessità da parte di autorevoli commentatori, in ambito giuslavoristico. In tal senso, A. Vallebona, *Lavoro nero ed estorsione: un'equazione sconvolgente*, (nota a Cass. Sez. II, 5.10.2007, n. 36642) in *Mass.giur. lav.* 2007, 11, 858. Sul punto, senza pretesa di esaustività, vedi anche C. Sella, *Grave disagio occupazionale: l'imprenditore che ne trae vantaggio pone in essere un'estorsione?* (nota a Cass. Sez. II, 5.10.2007, n. 36642) in *Diritto penale e processo*, 2008, n. 8, 1022 s.s.; A. Piovesana, *Un accordo peggiorativo della retribuzione può integrare gli estremi del reato di estorsione?* (nota a Cass. Sez. II, 13 novembre 2001, Z.), in *Lav. Giur.* 2002, 652; A. Tesaurò, “Meglio prevenire che curare”: la c.d. estorsione ambientale al vaglio della giurisprudenza di merito, in *Foro it.*, II, 1995, 365-371; M. BELLINA, *Minaccia di licenziamento e delitto di estorsione*, in *Dir. Pratica lav.*, 2008, 30; P. Galdieri, *Ai giudici la valutazione caso per caso sull'esistenza di un clima intimidatorio*, in *Guida Dir.*, 2007, 44, 91.

[3] *Ex plurimis*, senza pretesa di completezza, si vedano Cassazione - Sezione II penale Sentenza 05 maggio 2016, n. 18727; Cass. pen. Sez. II Sentenza n. 50074 del 12 dicembre 2013; Cass. pen. Sez. II, Sent., (ud. 19-03-2013) 04-07-2013, n. 28695; Corte di Cassazione, sez. II Penale, sentenza 23 gennaio 2013, n. 3426; Cassazione Penale, Sez. II, 14 marzo 2013 (ud. 12 dicembre 2012), n. 11922; Sent. Cass. Pen. Sez. 2 n. 42352 del 11.07.2012;

Cassazione penale, II Sezione, 10 febbraio 2012 (ud. 20 dicembre 2011), n. 4290; Cass. pen., sez. II, 19 gennaio 2011, n. 1284; Cassazione Penale sez. VI, 31 agosto 2010 n. 32525; Cass. 19724/2010; Cass. pen., sez. II, 21 dicembre 2009, n. 48868; Cassazione penale Sentenza, Sez. II, 10/07/2008, n. 28682; Cassazione Penale, sez. II, 5 ottobre 2007, n. 36642.

[4] Proposta di legge C. 1041, recante “*Disposizioni in materia di modalità di pagamento delle retribuzioni ai lavoratori*” d’iniziativa del deputato DI SALVO (Gruppo Misto), come risultante dagli emendamenti approvati in sede referente dalla XI COMMISSIONE PERMANENTE (Lavoro pubblico e privato) CAMERA DEI DEPUTATI.

[5] Art. 629. (Estorsione). *Chiunque, mediante violenza o minaccia, costringendo taluno a fare o ad omettere qualche cosa, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e con la multa da euro 1.000 a euro 4.000. La pena è della reclusione da sette a venti anni e della multa da euro 5.000 a euro 15.000, se concorre taluna delle circostanze indicate nell’ultimo capoverso dell’articolo precedente.*

[6] Secondo la S.C. (ex multis Cassazione penale - Sentenza 05 maggio 2016, n. 18727) «la “minaccia”, da cui consegue la coazione della persona offesa, può presentarsi in molteplici forme ed essere esplicita o larvata, scritta o orale, determinata o indeterminata, e finanche assumere la forma di semplice esortazione e di consiglio».

[7] Art. 4 Cost. “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.

[8] In tema di condizionamento dell’ambiente circostante, valorizzando il collegamento tra condotte datoriali estorsive ed il contesto ambientale, in cui risultano essere poste in essere, nella prassi giudiziaria è andata affermandosi, come costruzione essenzialmente giurisprudenziale la figura dell’estorsione ambientale. In merito, vedasi A. Tesaurò, “*Meglio prevenire che curare*”: la c.d. estorsione ambientale al vaglio della giurisprudenza di merito, (nota a Trib. Vercelli, 2 febbraio 1995) in *Foro it.*, II, 1995, 365.

[9] Il prospetto paga è il documento utile al lavoratore per controllare la corrispondenza fra quanto dovuto a vario titolo e quanto effettivamente erogato, oltre alla verifica della correttezza dei pagamenti. Normativa di riferimento è la Legge 5 gennaio 1953, n. 4, recante “Norme concernenti l’obbligo di corrispondere le retribuzioni ai lavoratori a mezzo di prospetti di paga”.

[10] La S.C. ha avuto modo di pronunciarsi sul valore probatorio delle buste paga, sottoscritte per ricevuta e quietanza dal lavoratore, nel senso che non esiste una presunzione assoluta di corrispondenza della retribuzione percepita rispetto a quella risultante dai prospetti paga. In merito, ex plurimis, Cass. civ. Sez. VI - Lavoro, Ord., 11/05/2015, n. 9503, Cass. sez. lav., 19 ottobre 2007, sentenza n. 21913, secondo cui “non esiste una presunzione assoluta di corrispondenza della retribuzione percepita rispetto a quella risultante dai prospetti paga ed è sempre possibile l’accertamento dell’insussistenza del carattere di quietanza alla sottoscrizione eventualmente apposta dal lavoratore sulle buste paga”.

[11] L’accertamento di tali condotte richiede necessariamente più approfondite indagini di P.G. (intercettazioni telefoniche e/o ambientali, etc).

[12] Corte di Cassazione - Sentenza 05 maggio 2016, n. 18727.

[13] Cassazione penale, II Sezione, 10 febbraio 2012 (ud. 20 dicembre 2011), n. 4290.

[14] Corte di Cassazione - Sentenza n. 18727/2016 cit.; Sez. 2, sent. n. 3779 del 24/01/2003; Sez. 1, sent. n. 5426 del 11/02/2002.

[15] Ex multis, Cassazione penale, II Sezione, 10 febbraio 2012, n. 4290.

[16] Corte di Cassazione, sez. II Penale, sentenza 23 gennaio 2013, n. 3426.

[17] Tale condotta è stata qualificata dalla giurisprudenza in modo tutt’altro che univoco. A seguito di *revirement*, l’orientamento prevalente della S.C. (Cass., sez. II



pen., 3 febbraio 2016, n. 4404, Cass., sez. II pen., 17 ottobre 2014, n. 48663) la ritiene sussumibile nella fattispecie delittuosa di cui all'art. 316-ter c.p., che sotto la rubrica "indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato", punisce – con la reclusione da 6 mesi a 3 anni – *"chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee"*. Sul punto vedi Iunio Valerio Romano, *Indennità indebitamente poste a congruaglio*, in *Dir.Pratica lav.*, 2016, 21, 1278 ss.; Stefano Finocchiaro, *Falsa dichiarazione all'I.N.P.S. e indebita compensazione: una fattispecie in bilico tra diverse qualificazioni giuridiche* [A margine di Cass. pen., Sez. II, ud. 17 ottobre 2014 (dep. il 24 novembre 2014), n. 48663, pres. F. Fiandanese, rel. L. Lombardo] reperibile in <https://www.penalecontemporaneo.it>. Inoltre, sul piano operativo, vedi nota Ministero del lavoro e delle politiche sociali prot. n. 3674 del 24 febbraio 2016.

[18] Art. 36 Cost. *"Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge. Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi"*.

[19] La Certificazione Unica (ex Cud) è il documento fiscale che i sostituti d'imposta (committenti, datori di lavoro ecc) devono obbligatoriamente consegnare ai lavoratori al fine di certificare i loro redditi di lavoro dipendente e assimilati, i redditi di lavoro autonomo, provvigioni e redditi diversi. Il

modello CU deve essere consegnato al lavoratore entro il 31 marzo del periodo d'imposta successivo a quello a cui i redditi certificati sono riferiti.

[20] Il pagamento elettronico è un sistema che prevede l'utilizzo di specifici strumenti e procedure che permettono il trasferimento virtuale del denaro senza che vi sia il passaggio fisico di contante. Trattasi di strumenti di pagamento innovativi che sfruttano le moderne tecnologie informatiche, rendendo più fluide le transazioni economiche. Es. Carta di credito, Carte ricaricabili, Paypal, Bonifico bancario online, etc..

[21] Tale aspetto emerge a chiare lettere dalla relazione di accompagnamento al d.d.l. C. 1041 (Di Salvo).

[22] Art. 2094. (Prestatore di lavoro subordinato). *"È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore"*.

[23] D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 *"Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*. In attuazione della delega contenuta nell'art. I. comma 7, della L.n. 183/2014 cd *Jobs Act*., riunisce in un testo organico la disciplina delle diverse tipologie contrattuali.

[24] A seguito dell'abrogazione delle co.co.pro, le collaborazioni attualmente ammissibili dal 1 gennaio 2016 sono quelle previste dal codice di procedura civile all'art 409 combinate con le previsioni contenute all'art. 2 del decreto attuativo del Jobs Act.

[25] Legge 3 aprile 2001, n. 142, recante *"Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore"*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 94 del 23 aprile 2001.

[26] In tal senso, Cassazione, sentenza n. 14411 del 30 giugno 2011.

[27] Ex multis, Cass. civ. Sez. VI - Lavoro, Ord., 11/05/2015, n. 9503, Cass. n. 9588 del 14 luglio 2001; Cass. civ. Sez. lavoro, 24/06/1998, n. 6267. Secondo la S.C., da ciò però non può trarsi una presunzione assoluta in senso contrario che *"la sottoscrizione in calce alle buste paga non ha valore di quietanza"*, in quanto si tratta di documenti valutabili da parte del giudice di merito secondo il suo prudente apprezzamento, tenuto conto di tutti gli elementi acquisiti al



processo - cfr. Cass. n. 8362 del 26 maggio 2003.

[28] Corte di Cassazione-Sentenza 24 giugno 2016, n. 13150. L'obbligo di consegna della busta paga al lavoratore, al momento della corresponsione della retribuzione, risponde all'esigenza di garantire trasparenza nei rapporti tra datore e lavoratore e garantisce a quest'ultimo il diritto di conoscere nel dettaglio le voci della propria retribuzione e dunque di controllarle. In merito a tale obbligo, di cui agli artt. 1 e 3 L. n. 4/1953, è il caso rammentare che lo stesso può essere assolto anche anche tramite mail o PEC (Ministero del Lavoro, interpellì n. 1/2008 e n. 8/2010) nonché *“mediante la collocazione dei prospetti paga su sito web dotato di un'area riservata con accesso consentito al solo lavoratore interessato* (Ministero del Lavoro, interpello n. 13/2012)”. In altri termini, con tale modalità, i cedolini paga vengono messi a disposizione dei lavoratori attraverso una piattaforma informatica, alla quale i lavoratori accedono con credenziali (nome utente e password) riservate.

[29] Legge 2 aprile 1958, n. 339 - Art.1. (Norme generali). *“La presente legge si applica ai rapporti di lavoro concernenti gli addetti ai servizi domestici che prestano la loro opera, continuativa e prevalente, di almeno 4 ore giornaliere presso lo stesso datore di lavoro, con retribuzione in denaro o in natura. S'intendono per addetti ai servizi personali domestici i lavoratori di ambo i sessi che prestano a qualsiasi titolo la loro opera per il funzionamento della vita familiare, sia che si tratti di personale con qualifica specifica, sia che si tratti di personale adibito a mansioni generiche”*.

[30] Nota INL prot. N. 0004538 del 22-05-2018 della *Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso*, avente ad oggetto “procedure di contestazione della violazione di cui all'art. 1, commi 910-913, della Legge 27 dicembre 2017 n. 205 – richiesta di parere”. Parere indirizzato al Comando Generale della Guardia di Finanza, agli Ispettorati Interregionali e Territoriali del Lavoro ad al Comando Generale Arma CC.

[31] Vedi nota 30.

[32] In tema di applicabilità dell'istituto della diffida obbligatoria ex art.13 D.lgs 124/2004, il Ministero del Lavoro ha fissato precisi criteri con Circolare n. 9/2006 del 23/03/2006. *“Diffida obbligatoria di cui all'art. 13, del decreto legislativo 23*



aprile 2004, n. 124. Chiarimenti e indicazioni operative”.

[33] Art. 13 (Accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica) D.lgs 124/2004. Comma 7: *“Il potere di diffida di cui al comma 2 è esteso agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che accertano, ai sensi dell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale. Qualora rilevino inadempimenti dai quali derivino sanzioni amministrative, essi provvedono a diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido alla regolarizzazione delle inosservanze comunque materialmente sanabili, con gli effetti e le procedure di cui ai commi 3, 4 e 5 (art. 33 Legge 183/2010).*

[34] Al riguardo, la Nota INL prot. N. 0004538 del 22.05.2018 fa rinvio alla circolare n. 4 del 29 dicembre 2016 avente ad oggetto: *“D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149 – art. 11 – modifiche agli articoli 16 e 17 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124 – trattazione dei ricorsi amministrativi – istruzioni operative”*, recante le avvertenze da inserire in calce ai verbali di accertamento adottati dal personale dei Comandi in indirizzo (Guardia di Finanza, Arma dei CC, ecc.).

[35] In tale direzione, al fine di promuovere campagne informative attraverso i principali mezzi di comunicazione, la Presidenza del Consiglio dei ministri, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle Finanze, è autorizzata ad una spesa di 100.000 euro per il 2018.

[36] Cassazione Penale sez. VI, n. 32525/2010 cit.

[*] Il Dr. Giuseppe Maurizio Scordino è Funzionario Ispettivo, Responsabile Area Vigilanza Ordinaria 2 presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Reggio Calabria.

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

Una nuova opera si aggiunge alla Collana Massimo D'Antona

L'opera di Marco Cuttone presentata a margine dei lavori dell'Assemblea Nazionale della Fondazione D'Antona

di Claudio Palmisciano [*]



Presente l'Autore, **Marco Cuttone**, è stato presentato lo scorso 7 aprile a Salerno – a margine dei lavori della Assemblea Nazionale della Fondazione – il Nono Volume della “*Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto*” dal titolo “**Trasferimento d'azienda e appalti, problematiche aperte e possibili evoluzioni**”.

«La fattispecie del trasferimento d'azienda e degli appalti – *ha detto Marco Cuttone, presentando la sua opera in occasione dell'incontro di Salerno* – rappresenta un tema di centrale attualità e di immediato risvolto pratico per cittadini, aziende e pubbliche amministrazioni o, ancor meglio, nel rapporto tra cittadini, aziende e pubbliche amministrazioni».

«L'estensione del perimetro di applicazione della fattispecie sul trasferimento d'azienda o di ramo d'azienda – *ha proseguito Cuttone* – ha conosciuto nell'ordinamento italiano un percorso accidentato che ha determinato, e continua a determinare, dei ritardi rispetto al quadro normativo euro-unitario e alle conclusioni della giurisprudenza comunitaria».

«L'opera – *ha aggiunto ancora l'Autore* – mira a delineare il raggio d'applicazione della fattispecie e ad evidenziarne i profili di connessione con la disciplina sugli appalti. I primi due capitoli del volume approfondiscono l'evoluzione normativa eurounitaria e nazionale sul trasferimento d'azienda evidenziando le distonie tra, da un lato, il percorso e le conclusioni della Corte di Giustizia Europea, e dall'altro gli approdi normativi e giurisprudenziali dell'ordinamento italiano. Il terzo capitolo approfondisce, sul versante astratto, le interconnessioni giuridiche tra gli appalti c.d. labour intensive e la fattispecie di trasferimento d'azienda evidenziando che il concetto di entità economica trasferita fondante la fattispecie dovrebbe sussistere anche laddove, in settori ad alta intensità lavorativa (attività di carattere “immateriale” con substrato “materiale” minimo o assente),

a esser trasferiti non sono i beni materiali ma un insieme organizzato di lavoratori che svolgono congiuntamente una determinata attività lavorativa assicurando in tal modo l'esecuzione di un servizio unitario».

«Il quarto e ultimo capitolo – *ha concluso Marco Cuttone* – esamina un peculiare caso giurisprudenziale avvenuto nella Città di Catania, il c.d. “Caso Multiservizi” che ben evidenzia i limiti esistenti nell'ordinamento italiano relativamente al riconoscimento della fattispecie di “trasferimento d'azienda” o “trasferimento di ramo d'azienda” nella successione di un appalto labour intensive con trasferimento integrale delle maestranze dal primo al secondo appaltatore. Il caso in questione evidenzia le remore giurisprudenziali a riconoscere la sussistenza della fattispecie in assenza di trasferimento di beni materiali evidenziando gli aspetti problematici nell'interconnessione tra trasferimento d'azienda e appalti».

Ha quindi preso la parola **Fabrizio Di Lalla** il quale, a nome del Consiglio d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona, ha esternato la viva soddisfazione per la nuova pubblicazione di un nuovo libro della *Collana Massimo D'Antona, Lavoro e Diritto* sottolineando, in modo particolare, come «il saggio di Marco Cuttone approfondisce un tema di grande interesse nell'ordinamento giuslavoristico nazionale e della Comunità Europea».

«L'interconnessione tra la disciplina sul trasferimento d'azienda e quella sugli ap-



palti – *ha detto ancora Di Lalla* – va al di là del puro interesse scientifico, contenendo elementi di pratica utilità. L'autore, infatti, in questo suo lavoro ricostruisce in modo sistematico la complessa normativa della disciplina consentendo di approfondirne al contempo tutti i riflessi pratici. Il lavoro di Marco Cuttone fornisce al lettore una conoscenza completa della disciplina sovranazionale e nazionale del trasferimento d'azienda permettendogli nella parte finale di approfondire criticamente i collegamenti tra la normativa sul trasferimento d'azienda e la fattispecie degli appalti labour intensive attraverso la disamina di un caso pratico».

«L'originalità del contributo – *ha proseguito Di Lalla* – si rivela soprattutto nelle modalità con le quali, attraverso la disamina e l'analisi critica delle decisioni della giurisprudenza giuslavoristica locale, vengono approfondite le discordanze e le incompatibilità della normativa nazionale sugli appalti, e in particolare la previsione dell'art. 29 della legge Biagi, rispetto all'impianto normativo comunitario e soprattutto alle conclusioni fornite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea. L'autore, infatti, con dovizia e precisione, evidenzia il ritardo dell'ordinamento italiano e della giurisprudenza giuslavoristica, nel riconoscere la sussistenza della fattispecie di “trasferimento d'azienda” o “trasferimento di ramo d'azienda” in presenza del trasferimento di un gruppo di lavoratori in attività c.d. labour intensive, a prescindere dal trasferimento di un substrato di beni materiali».

«La collana, dunque, dedicata a Massimo D'Antona – *ha concluso Di Lalla* – di cui la nostra Fondazione porta con orgoglio il suo nome, si arricchisce di questo nuovo volume, nell'edizione grafica aggiornata già sperimentata e molto gradita dai lettori, lungo il sentiero tracciato per dare un contributo di conoscenza in un settore come quello del la-



Marco Cuttone



Dopo la laurea in Giurisprudenza Marco Cuttone (Catania, 28-8-1988), ha ottenuto l'abilitazione forense acquisendo (gennaio 2016) il titolo di avvocato con il massimo dei voti nell'esame orale. Nell'aprile del 2016 ha anche ottenuto il titolo di dottore di ricerca in “Teoria e prassi della regolazione sociale nell'UE”.

Ha svolto un periodo di specializzazione alla KU Leuven approfondendo il funzionamento dei servizi per l'impiego pubblici e privati in Belgio e Olanda.

È autore di numerose pubblicazioni sul diritto e mercato del lavoro.

È titolare di uno studio legale specializzato in diritto del lavoro privato e pubblico e consulente di numerose società pubbliche e private.

Particolarmente appassionato del diritto del lavoro, è componente delle commissioni d'esame di diritto del lavoro all'interno del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Catania. È professore a contratto di “diritto del lavoro” all'Università Link.

Ha partecipato, in qualità di relatore, a numerose conferenze accademiche in materia giuslavoristica tenutesi all'interno dell'Unione Europea. La sua tesi di laurea ha vinto, nel 2015, il premio intitolato al Prof. Massimo D'Antona.

voro, così importante dal punto di vista economico e soprattutto sociale».

Come di consueto, il libro di Marco Cuttone viene distribuito gratuitamente, agli Uffici centrali e periferici del Ministero del Lavoro, alle Associazioni datoriali ed alle Organizzazioni sindacali, ai Componenti degli Organi della Fondazione, nonché ai partecipanti alle iniziative convegnistiche, organizzate periodicamente dalla Fondazione, sul tema del “Diritto del lavoro e della legislazione sociale”. ■

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

Salerno, 7 aprile 2018

Rinnovati tutti gli organi della Fondazione

di Roberto Leardi [*]



È **Palmina D'Onofrio** il nuovo Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona.

L'elezione della nuova Presidente è stata decisa a Salerno, il 7 aprile scorso, al termine delle Assemblee Regionali della Fondazione e dopo la elezione del nuovo Consiglio d'Amministrazione, avvenuta nel corso della apposita riunione dei Rappresentanti Regionali.

Funzionaria dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Napoli, la D'Onofrio subentra nell'incarico a Fabrizio Di Lalla che ha deciso di non riproporre la sua candidatura al termine del mandato ricevuto nel 2015.

I nuovi Organi della Fondazione eletti a Salerno, come da Statuto, porteranno avanti il mandato per tre anni.

Questi i nuovi Organi della Fondazione Prof. Massimo D'Antona



- **Componenti Supplenti:** ALTERIO Lorenzo, COLANTONIO Marisa

COLLEGIO DEI PROBIVIRI

- **Presidente:** ROTILI Dora
- **Componenti Effettivi:** PAPALIA Luigia, VACCHIANO Carminantonio
- **Componenti Supplenti:** GERMANI Tiberio, SOLINAS Ferdinando

CONSIGLIO D'AMMINISTRAZIONE

- **Presidente:** D'ONOFRIO Palmina
- **Componenti:** CASTRIOTTA Raffaele, CATALDO Francesco, CAVALIERE Michele, DI LALLA Fabrizio, ELIA Annunziata, MESSINEO Dario, VENTRELLI Antonio

COMITATO DIRETTIVO

- **Componenti:** D'ONOFRIO Palmina, CASTRIOTTA Raffaele, ELIA Annunziata

STRUTTURA TECNICA

- **Direttore Esecutivo:** PALMISCIANO Claudio
- **Segretario:** LEARDI Roberto
- **Direttore Responsabile di Lavoro@Confronto:** NIBBIO Renato

COLLEGIO DEI SINDACI REVISORI

- **Presidente:** DE LUCIA Alfonso Salvatore
- **Componenti Effettivi:** AZZARITI Agata, OLIVIERI PENNESI Stefano

RAPPRESENTANTI REGIONALI

- **Abruzzo:** CIOSCHI Orazio
- **Calabria:** OPPEDISANO Luigi
- **Campania:** ALFANO Giuseppe, IANNONE Alfonso, ZITO Antonio
- **Emilia-Romagna:** MARAMOTTI Franco, PALUMBO Michele
- **Friuli Venezia Giulia:** AVANZI Cecilia, RIZZA Riccardo
- **Lazio:** ACRI Francesco, CATALDI Paolo, DE FILIPPIS Gianna Elena, LEARDI Roberto, MUDADU Antonio, STEFANI Stefano
- **Lombardia:** BORGHI Marta
- **Marche:** MERCANTI Marica
- **Piemonte:** LA ROSA Antonella
- **Puglia:** DI LIDDO Natale, PAGANO Pasquale, PONENTALE Antonio
- **Sardegna:** CUCCURU Massimo, LODDI Franca, MARTINEZ Rosa Angela
- **Veneto:** VERRENGIA Orsola

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

Quelli che contano

di Fadila

Ha detto qualcuno che gli uomini differiscono dagli altri esseri viventi perché mentre questi ultimi sono costretti a usare la violenza solo per la sopravvivenza, i primi se ne servono anche per imporre la loro autorità rivolgendo questa specifica caratteristica anche contro i loro simili.

La detenzione del potere è sempre limitata a pochi che la esercitano sui tanti e per questo, nel corso della storia, le classi emarginate hanno cercato di ribaltare la situazione proclamando programmi di estensione del bene comune.

Per tale obiettivo non si escludeva l'uso dei mezzi più cruenti; salvo, poi, il suo rapido tradimento. Un classico degli ultimi secoli è stato la rivoluzione francese con i suoi principi di libertà, uguaglianza e fratellanza, così innovativi rispetto allo statu quo esistente.

Per la loro affermazione sono state tagliate molte teste, salvo poi, dopo meno di un decennio, con la comparsa sul proscenio della storia di Napoleone, essere messi rapidamente nel cassetto, sebbene ancora sbandierati in ogni circostanza. Così i nuovi detentori del potere, espressione della borghesia vittoriosa, uniti a quelli vecchi, sottomisero i popoli di mezza Europa e ripristinarono, almeno per se stessi, i titoli nobiliari tanto aborriti dopo la presa della Bastiglia.

Anche la rivoluzione russa del 1917 era stata fatta con il garrir al vento dei vessilli del comunismo e dell'uguaglianza e il feroce terrore successivo giustificato dal pericolo della controrivoluzione.

Una falsa giustificazione questa che, durata oltre settant'anni, ha provocato feroci repressioni e fatto scorrere fiumi di sangue. È servita, invece, per salvaguardare il potere di una cerchia ristretta di gerarchi, che si potevano permettere il lusso di ogni ben di Dio, mentre la massa stava in condizioni pietose. E quando questa tragica farsa è finita e il regime è crollato miseramente, non c'è stato nessuno, dico nessuno, neanche tra quelli delle ultime generazioni a difenderlo.

Mentre discorrevi di queste cose con un amico, mi sono sentito rispondere dallo stesso quasi con insofferenza che non c'era bisogno di andare troppo lontano nel tempo e nello spazio per tali valutazioni; bastava fare attenzione a quello che stava succedendo in casa nostra, sebbene

con metodi fortunatamente incruenti e un po' all'amatriciana.

I movimenti che da tempo denunciano la cesura tra quelli che contano e la massa dei cittadini, accusando giustamente le classi dirigenti o come si ama dire oggi, l'establishment, di distacco e insensibilità verso i problemi della gente, oggi hanno avuto il massimo riconoscimento che si può ottenere in democrazia, vale a dire il consenso popolare. Così sono andati al potere con tali parole d'ordine, ma sono passati appena pochi giorni che già il gruppo dirigente dei vincitori fa pressione per entrare nell'Olimpo dei potenti chiedendone il riconoscimento. Addirittura qualcuno è arrivato a dire "lo stato siamo noi", o "siamo l'ultima spiaggia per gli italiani", cioè dopo di noi il diluvio, parafrasando addirittura il Re Sole, simbolo dell'assolutismo. Se e quando saranno cooptati dai potenti, dipenderà dalla durata o meno della gestione del potere che non pare debba essere breve perché come diceva un famoso politico della prima repubblica: "Il potere logora chi non l'ha"; non c'è dubbio, infatti, che rappresenta una calamita di grande potenza.

Dopo averlo ascoltato con attenzione, gli ho solo risposto che il tempo in genere è galantuomo. Quanto al logoramento, va detto che oggi tutto sta cambiando rapidamente e le afferma-

zioni politiche di un tempo che erano prese quasi come leggi naturali, oggi si dimostrano spesso fallaci, proprio perché ai tempi nostri il progresso e le mutazioni in ogni campo hanno acquistato una velocità inaudita, mai vista prima. ■



