



LAVORO@CONFRONTO

Lotta al caporalato



Caporalato dixit

di Stefano Olivieri Pennesi

L'ircocervo

di Fabrizio Di Lalla

Politiche attive e reddito di cittadinanza

di Gianluca Meloni

Lavoro@Confronto

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

Numero 28-29 • Luglio/Ottobre 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:

Caporalato dixit Stefano Olivieri Pennesi	p. 3
L'ircocervo Fabrizio Di Lalla	p. 10
Politiche attive e reddito di cittadinanza Gianluca Meloni	p. 11
Le novità del Decreto Dignità sulle prestazioni occasionali Marica Mercanti	p. 15
Il nuovo contratto a termine Valeria Affinita	p. 18
Appalto illecito: responsabilità retributiva e contributiva Pietro Cascioli	p. 22
Un esempio di "collasso" delle libertà sindacali Gianna Elena De Filippis, Fabrizio Proietti e Luca Parisella	p. 24
Controlli interni e controlli esterni: chi controlla i controllori? Palmina D'Onofrio	p. 27
Assenze per malattia e permessi per visite, esami e terapie Dorina Cocca, Tiziano Argazzi	p. 29
Rendita vitalizia per i dipendenti della PA Stefano Stefani	p. 36
Un interessante ritorno agli anni Quaranta Roberto Leardi	p. 38
Effemeridi Da principe a rospo Fadila	p. 39

Caporalato dixit

Il Capor(alato) vola troppo in alto...

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



Torniamo a parlare da queste colonne, a distanza di oltre un anno dall'uscita del n. 17 di questa rivista (<http://www.lavoro-confronto.it/archivio/numero-17/uomini-o-caporali>) della Fondazione D'Antona, dell'argomento Caporalato, anche in ragione dei recentissimi accadimenti luttuosi di questo agosto 2018, che hanno riguardato la perdita di molte vite umane di lavoratori immigrati.

Ci riferiamo a quanto avvenute sulle strade del meridione, in provincia di Foggia, durante il trasporto da e per i campi di raccolta dei pomodori, a causa di gravissimi incidenti stradali che ha visto coinvolti furgoni scarsamente sicuri all'uso utilizzati da caporali, ed anzi appositamente adattati dagli stessi per aumentare la capacità numerica di trasporto, collocandovi panche di seduta al posto dei regolari e omologati spazi con sedili.

Automezzi vetusti in uso, mantenuti approssimativamente nella quasi totalità in assenza di coperture assicurative e di documenti di proprietà e di circolazione regolari, frequentemente con targhe estere della Bulgaria, Romania, Albania, Macedonia, e altri Paesi dell'Est Europa e quindi al di fuori e non censiti nei nostri registri automobilistici.

Parliamo di Agromafie e Caporalato

Lo sfruttamento del lavoro immigrato, ma non solo, in ambito del settore agricolo, come pure in quello dell'edilizia e della logistica, sotto forma del cosiddetto fenomeno del caporalato, sta evidentemente assumendo connotati di vera e propria emergenza nazionale.

Ciò è in parte spiegabile con il fatto che alcune attività lavorative, particolarmente faticose e scarsamente gratificanti, vengono svolte utilizzando, sempre più, manodopera immigrata, sia regolare che irregolare, presente nel nostro Paese, grazie pure ad un costante flusso di immigrazione proveniente sia dai Paesi dell'Africa nord e sud sahariana, che dall'est europeo, come pure dai Paesi orientali, che ormai da oltre un ventennio rappresenta una costante capace di fornire quel bacino di forza lavoro utilizzato da imprese ed aziende

dell'occidente sviluppato e quindi anche dall'Italia.

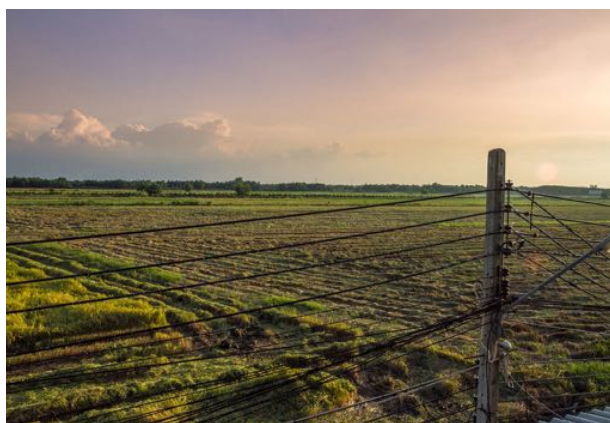
Per avere un quadro più dettagliato del fenomeno su cui stiamo argomentando, di grande aiuto risulta essere il contributo offerto dall'Osservatorio "Placido Rizzotto" della Flai-Cgil che periodicamente presenta un proprio rapporto scientifico su questo tema, vale a dire anche su Agromafie e Caporalato, nonché svolgimenti e approfondimenti con focus sull'economia illegale nel settore agro-alimentare.

Preliminarmente è bene sottolineare come questo 4° ultimo rapporto confermi, sostanzialmente, scenari simili ai precedenti rapporti, tenendo conto anche di quanto fin qui prodotto dalla nuova normativa di settore, approvata da quasi due anni, vale a dire la legge n. 199/2016, contro i fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura. Il giro di affari stimato in questo ultimo anno ammonterebbe a circa 5 miliardi di euro.

Secondo il dossier in questione i lavoratori agricoli oggetto di "ingaggio" irregolare e quindi sotto caporale sarebbero tra i 400 e 430 mila; più di 130 mila vivono in condizioni di vulnerabilità sociale.

Ammonterebbero a più di 300 mila lavoratori agricoli, circa 1/3 del totale degli addetti, che lavorerebbero meno di 50 giornate all'anno.

Dato allarmante che emerge dal rapporto riguarda la stima che quantifica in oltre 30 mila il numero di imprese che ricorrerebbero alla intermediazione illecita di manodopera trami-



te le figure dei caporali, ossia $\frac{1}{4}$ del totale delle aziende del territorio nazionale.

E sottolineo nazionale in quanto la piaga del Caporalato, è ormai appalesato, non vede esclusa nessuna parte del nostro Paese, anche se forse nel meridione d'Italia questa pratica di illecita intermediazione del lavoro si data più lontano del tempo e con ramificazioni più articolate e profonde.

La mappa delle Regioni del nostro Paese dove lo strumento del caporalato assume indici di rilevante gravità risulta sempre più vasta. Come detto sopra, non solo quindi le storiche Regioni del meridione come: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, ma anche e sempre più diffusamente è presente in Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana; territori tutti accomunati da uno sfruttamento selvaggio, dove i lavoratori non hanno nessuna tutela, nessun diritto garantito da contratti e da leggi, nessun welfare. Dove la paga varia tra 2 e 4 euro l'ora, vale a dire 20/30 euro al giorno svolgendo dalle 8 alle 12 ore di lavoro continuativo giornaliero. Situazione questa se possibile ulteriormente negativa per le lavoratrici donne, anch'esse oggetto di sfruttamento da parte dei caporali, ma penalizzate maggiormente, da paghe inferiori anche del 20% rispetto agli importi già inadeguati corrisposti agli uomini.

Non secondario, rispetto ad uno sfruttamento immorale, il fatto che vengano sottratti a questi lavoratori il costo del trasporto da e per i terreni agricoli, in media 5 euro al dì. Come pure il costo che i lavoratori si vedono decurtare dalle paghe percepite, già da fame, relativo all'acqua 1,5 euro o per un panino circa 3 euro.

Altro dato significativo emerso nel rapporto annuale risulta che nel 2017 a fronte di circa 1.000.000 di addetti in agricoltura, regolari, i cittadini immigrati lavoratori sono complessivamente oltre 280.000 vale a dire quasi $\frac{1}{3}$, ripartiti sostanzialmente al 50% tra comunitari e non comunitari.

Con questi dati è di tutta evidenza come in questo comparto produttivo il lavoro immigrato risulti essere elemento fondamentale e irrinunciabile, almeno quello bracciantile. Ovviamente tale situazione non deve confondersi come il bisogno altrettanto indispensabile di disporre di forza lavoro "regolare" sia essa autoctona che immigrata.



Lo Stato di diritto non può e non deve consentire lo sfruttamento di uomini al limite della schiavitù, con l'aggravante dello stato di bisogno e principalmente coloro che soggiacciono in quanto presenti irregolarmente nel nostro Paese.

In primo luogo si dovrebbe quindi comprimere, alla radice, quel bacino di forza lavoro irregolare immigrata, attuando politiche chiare di contrasto alla malavita, contestualmente al deciso e legale controllo delle frontiere marittime e terrestri, limitando in tal modo un uso indiscriminato di uomini e donne in stato di bisogno, facile preda di organizzazioni criminali, come pure di imprenditori unicamente asserviti al mero guadagno e agli utili basati principalmente sullo sfruttamento lavorativo.

Sempre la ricerca qui menzionata si sofferma sull'economia illegale di settore, successivamente all'applicazione della già citata legge 199/2016 contro il caporalato.

Nel Paese l'economia "non osservata" è stimata in oltre 200 miliardi di euro, il lavoro irregolare vale circa 77 miliardi e incide per il 15% circa sul valore di comparto agricolo. Come detto sopra il business del lavoro irregolare e del caporalato in agricoltura assommerebbe a circa 5 miliardi. L'evasione contributiva si avvicina a circa 2 miliardi di euro.

Un discorso a se stante va fatto relativamente al contesto dove si inserisce agevolmente e si ramifica il fenomeno qui trattato del caporalato. L'ambiente naturale è rappresentato da quelle masse di lavoratori immigrati e specialmente quelle irregolari soggiogate da violenze, minacce, intimidazioni, e se donne spesso anche vittime di ricatti sessuali e ogni sorta di vessazioni.

Uomini e donne che vivono in stato di assoluto degrado assiepati in baraccopoli o tendopoli in assenza di servizi igienici, corrente elettrica, acqua potabile, in definitiva vere e proprie condizioni disumane.

Ma questioni parallelamente rilevanti possono evincersi anche dalla eccessiva diffusione dei sodalizi cooperativi non propriamente genuini, mi riferisco alle cosiddette “cooperative spurie”, dove il criterio fondamentale della “mutualità” diffusa viene declinato impropriamente in gestione aziendalistica dove la partecipazione alle scelte aziendali e alla condivisione dei risultati economici è assente, da parte appunto di tutti i soci, e anzi questi pur essendo figurativamente appartenenti al corpo sociale risultano svolgere di fatto funzioni da puri lavoratori dipendenti. Come pure i componenti dell’organo direttivo o CdA, così come il presidente, solo fittiziamente risultano soci di queste Coop. definibili spurie, ma di fatto assurgono a ruoli decisori e quindi di effettivi imprenditori e titolari di azienda.

Molto frequentemente queste cooperative (non cooperative) alle loro azioni illecite assommano anche la fornitura di manodopera, in maniera illegittima, usando proprio il sistema della “somministrazione” illecita e non consentita.

Altro punto caldo, rispetto alla pervasività del sistema caporalato, è rappresentato dalla capacità di infiltrazione delle varie mafie, interne ed esterne, (quali Bulgara, Rumena, Albanese) che allungano i loro tentacoli fin dentro il circuito dei “centri di accoglienza” o anche centri di identificazione ed espulsione, dove reperire stranieri privi di permesso di soggiorno, ovvero immigrati in attesa dello status di

rifugiati o anche richiedenti asilo, è gioco facile, soprattutto per la loro evidente disponibilità e ricattabilità.

Combattere Il Caporalato

È proprio una attenta riflessione su questi aspetti che dovrebbe condurci alla consapevolezza che una efficace lotta al caporalato deve poter essere condotta sul campo. Bisogna poter incidere, per così dire, sulle relazioni umane che si creano sul lavoro e per il lavoro.

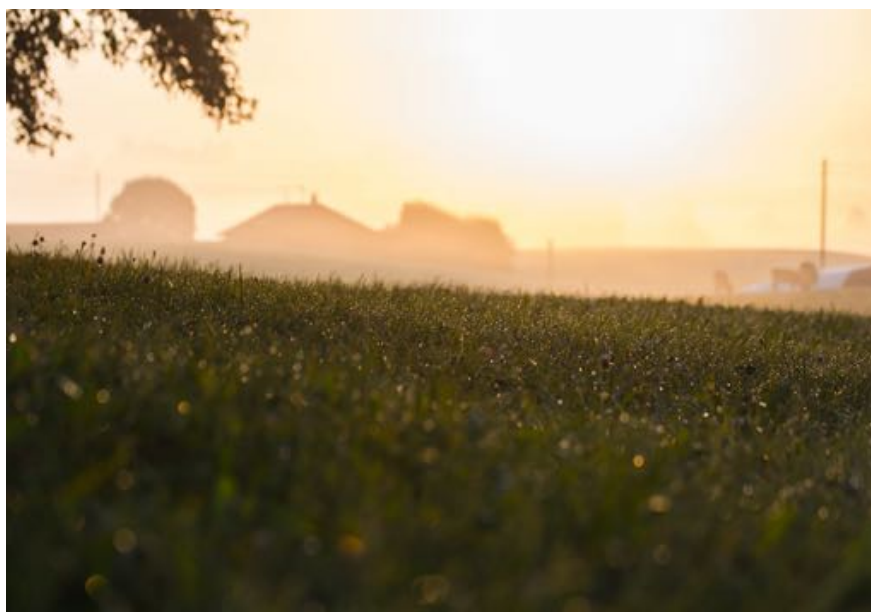
Esiste anche una oggettiva stratificazione culturale che in un certo senso “giustifica” il caporalato (bianco), quand’anche non connotato da intollerabili e ingiustificabili comportamenti vessatori, violenti, oppressivi, inumani, che però sempre più frequentemente emergono dai report sulle azioni condotte dagli uomini delle forze dell’ordine e delle istituzioni che contrastano questa piaga.

I maggiori risultati che si ottengono, è facile immaginarlo, sono strettamente connessi con la capacità di ribellarsi allo sfruttamento selvaggio, attuato con metodi schiavistici nei confronti di uomini e di donne utilizzati nelle nostre campagne, e quindi fare denunce presso l’Ispettorato del lavoro ovvero presso le stazioni dell’Arma dei Carabinieri o comandi della Guardia di Finanza o uffici della Polizia di Stato.

Esiste anche, è bene dirlo, tra chi fa impresa agricola, un approccio di tolleranza al fenomeno, che ha evidenti radici culturali, dove sovente il caporalato (quello sopra indicato coraggiosamente e forse impropriamente bianco) si giustifica nella misura in cui lo stesso riesce ad incardinarsi nelle organizzazioni della filiera di settore, come elemento necessario.

Reperire manodopera alla bisogna, a secondo degli andamenti climatici, produttivi, economici, risulta essere elemento determinante per le imprese agricole. Organizzare il lavoro nei campi, controllare le squadre di raccolta, governare i quantitativi di produzione, e altro, possono risultare tutti incarichi che si delegano inopportuno alle cosiddette “figure di riferimento” quali proprio i caporali.

In questo contesto una possibile “emancipazione” da



parte delle sottostanti masse di braccianti agricoli (quando sfruttati all'inverosimile) deve rappresentare obiettivo comune per tutti gli attori in campo.

In questo considererei cruciale il nesso tra legalità diffusa e lotta al fenomeno caporalato. Queste forme di sfruttamento hanno avuto la capacità di far perpetuare ed amalgamare sistemi "arcaici" di procacciamento di forza lavoro, ricorrendo alla figura dei cosiddetti storici "mediatori-sensali" da parte dei proprietari terrieri latifondisti, principalmente presenti fin dall'800, e in epoca moderna con un sistema incrementatosi dopo il secondo dopoguerra, in particolare nel mezzogiorno d'Italia, con nuove forme di intermediazione illecita di manodopera. Ciò è avvenuto mettendo in atto "attività" con organizzazioni e metodi criminali che hanno saputo infiltrare, in maniera globale, le grandi produzioni e filiere agro-alimentari, pervadendo in tal modo, nel nostro caso l'intero territorio nazionale, canalizzando e gemellando, saldandosi, sodalizi malavitosi interni ed esterni.

Per tali ragioni osserviamo, avendone diretta conoscenza, che le varie Direzioni distrettuali antimafia, come pure la stessa Direzione nazionale, siano impegnate in una strenua e capillare lotta sempre più concentrata a debellare il fenomeno caporalato, ma più in generale il sistema connesso delle così definite "Agromafie".

Da questo osservatorio privilegiato della Direzione antimafia è facile quindi esaminare come il sistema articolato di sfruttamento della forza lavoro in agricoltura, nel nostro Paese, si sia profondamente ramificato ed anzi in più casi si è potuto accertare che sempre più spesso opera un "sistema multiplo di caporali" in stretta connessione tra loro e con connessioni e contaminazioni con clan e famiglie mafiose, dove si canalizzano intese per attuare una sorta di "transumanza" stagionale e settoriale di braccia, al fine di sfruttare forza lavoro a prezzi irrisori, ricorrendo senza remore anche a sistemi di vero e proprio neo schiavismo.

È quindi in questo ambito che vanno concentrati ogni utile sforzo promuovendo sistemi di "tutela e protezione" per coloro (ancora troppo pochi siano lavoratori che imprenditori) che trovano il coraggio per denunciare presso le



Istituzioni tali forme estreme di sfruttamento e oppressione dei lavoratori.

Continuando nelle nostre riflessioni giusto rilievo deve destinarsi alla consapevolezza delle istituzioni che il fenomeno caporalato muove nel nostro paese centinaia di migliaia di braccianti sia uomini che donne. Lavoratori per lo più stranieri sia comunitari che extracomunitari, ma anche autoctoni, molto spesso provenienti come detto dall'Africa, da est europeo e oriente. Tutti sono accomunati da un estremo stato di bisogno e per questo costretti a vivere (soprattutto gli stranieri) in condizioni disumane presso accampamenti di fortuna quali veri e propri ghetti ma anche casolari fatiscenti e abbandonati disseminati nelle campagne.

È opportuno anche rammentare come a livello di Prefetture, al fine di attivare efficaci politiche territoriali di contrasto al caporalato, si siano costituite apposite "cabine di regia" necessarie in primo luogo proprio per monitorare i flussi migratori della manodopera presenti in ambiti provinciali e regionali.

Tali cabine vedono operare insieme le organizzazioni sindacali, le parti datoriali e di rappresentanza di categorie, l'ispettorato del lavoro, le aziende sindacali, le associazioni di volontariato, le Caritas, la Croce Rossa, le forze dell'ordine, le istituzioni locali, e ovviamente con il coordinamento dei Prefetti.

Esempi in tal senso, quali buone pratiche, sono proprio le Prefetture maggiormente interessate dal fenomeno ossia: Foggia, Potenza, Taranto, Reggio Calabria, Lecce, Caserta, solo per citarne alcune.

Giusto sarebbe quindi un più stretto collegamento tra le varie realtà operanti con queste "cabine di regia" territoriali, al fine di condivi-

dere con un proficuo scambio di notizie, in funzione di buone pratiche attuate, tali esperienze.

Uno dei punti critici comunque emersi nelle sopra menzionate cabine di regia prefettizie, è sicuramente il fattore “trasporto” della forza lavoro per raggiungere gli appezzamenti di terreni coltivati. Gli ultimi tragici accadimenti avvenuti nello scorso mese di agosto, sulle strade del territorio Foggiano, dove hanno perso la vita, in due distinti incidenti, ben 16 braccianti, ne sono l'esempio plastico.

Furgoni, autovetture, van, pulmini, vengono usati in modo massivo nel trasporto delle persone da parte dei caporali. Mezzi inadeguati, fatiscenti, riempiti all'inverosimile, con adattamenti che ne aumentano la capienza di fatto. Non dotati evidentemente di polizze assicurative come pure di regolari documenti di proprietà e circolazione. Insomma, delle vere e proprie trappole mortali che si aggirano soprattutto in strade secondarie sterrate di campagna, per eludere appositamente i controlli da parte delle forze dell'ordine. Quelli che si riescono ad intercettare e fermare e sovente a requisire sono di fatto una minima parte; qui si dovrebbero pertanto intensificare e concentrare tutti gli sforzi possibili per i sequestri conseguenti.

Sempre per menzionare delle buone pratiche, presenti tra le Istituzioni pubbliche, finalizzate al contrasto efficace del Caporalato, mi preme menzionare, essendone stato, chi scrive, uno dei protagonisti, il Protocollo d'intesa sottoscritto lo scorso luglio 2018, voluto dalla Procura della Repubblica di Matera, approvato unitamente con: Ispettorato del lavoro di Potenza e Matera, Inps, Inail, Comandi Provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.



Con tale Protocollo si intende contrastare, in maniera più cogente, il fenomeno del Caporalato, particolarmente diffuso nella provincia di Matera, nel settore agricolo e che vede quindi molto esteso anche il fenomeno dell'utilizzo dei lavoratori extracomunitari spesso occupati irregolarmente e/o sfruttati.

Data la gravità della situazione è apparso indispensabile, con tale atto di intesa, uniformare la condotta da assumere da parte dei funzionari di vigilanza civili e militari, nonché assicurare il coinvolgimento costante e metodico, per specifici profili di competenza, Carabinieri, Guardia di Finanza, Istituto Previdenziale e Assicurativo, nonché Ispettorato del lavoro, segnalando tempestivamente, ed in maniera puntuale, alla medesima Procura della Repubblica, i possibili risvolti di natura penale riscontrati durante le attività di Polizia Giudiziaria svolte.

Altro aspetto di rilevante impatto per contrastare efficacemente la piaga caporalato è rappresentato da un più accorto e reale governo della “rete dei centri di accoglienza” migranti, ovvero i centri di ospitalità per rifugiati richiedenti asilo.

Questi luoghi rappresentano evidentemente, un bacino di riferimento per poter attingere a quella forza lavoro, a bassissimo costo, (necessaria comunque per il nostro sistema agricolo) sfruttando lo stato di reale bisogno e quindi anche la conseguente ricattabilità degli immigrati in attesa di regolarizzare le loro posizioni col rilascio di documenti di soggiorno.

È qui il caso ricordare che specificamente per i richiedenti asilo, comunque è prevista la loro “occupabilità” trascorsi almeno 60 giorni dalla relativa istanza presentata alle nostre autorità.

Riterrei ora azzardare una affermazione forte, ossia che il Caporalato e il suo contrasto, in senso ampio, non può legarsi esclusivamente alla coesistente emergenza immigrazione, che vive da alcuni anni il nostro Paese, anche se il tema immigrazione e controllo delle frontiere assurge a fondamentale elemento politico, sociale ed economico per il governo della nazione.

Si tratta infatti, altresì, di affrontare le questioni legate al salario o più precisamente al sotto salario ossia ai trattamenti retributivi minimi previsti dai contratti collet-

tivi di lavoro di settore, nazionali come pure provinciali. Ciò ovviamente senza distinzioni tra lavoratori stranieri o autoctoni.

Il rispetto dei contratti per tutti, rimane l'unico presidio a garanzia per le tutele individuali e collettive. Lo sfruttamento del lavoro, sovente, non ha distinzioni di nazionalità, razza, colore, genere, religione, è solamente "atitolato" e privo di qualsivoglia etica o moralità.

A puro scopo divulgativo e conoscitivo si ritiene utile citare l'importante iniziativa, (prima in Italia) assunta alcuni mesi orsono dai Prefetti di Potenza e di Matera e dal Direttore dell'Ispettorato nazionale del lavoro della Basilicata, che concerne la stipula di uno specifico "Protocollo di intesa" avente lo scopo di monitorare i centri di accoglienza permanenti e temporanei della Regione, attivando giuste sinergie tra le diverse Amministrazioni pubbliche coinvolte a vario titolo nella gestione del fenomeno immigrazione.

Le attività si esplicano mediante controlli congiunti da svolgersi con personale delle Prefetture, Ispettori del lavoro e uomini del Nucleo ispettivo dell'Arma dei Carabinieri, coadiuvati da personale delle aziende sanitarie e altre Amministrazioni.

Altro aspetto significativo, che merita giusta attenzione, è certamente quello che riguarda il funzionamento dei Centri per l'Impiego pubblici, di fatto non trascurabile in quanto rappresenta l'humus ideale dove si innesta agevolmente, a causa di evidenti carenze ed inefficienze, la cosiddetta intermediazione illecita di manodopera messa in atto soprattutto dai caporali.

È un fatto che il nostro sistema paese difetta gravemente per quanto attiene l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Gli attuali circa 550 Centri per l'Impiego (un dato numerico dinamico a causa di chiusure e/o accorpamenti causati da pensionamenti e mancati turn over di personale) intermediano soggetti occupabili in una percentuale che oscilla tra il 3% e il 5% per posti di lavoro reperiti. Questo evidentemente rappresenta un territorio di conquista non solo per le Agenzie di somministrazione private e riconosciute dal sistema accreditati dell'Anpal (e prima ancora dal Ministero del lavoro), ma anche e soprattutto, in maniera



preoccupante, da chi svolge illecitamente tale mediazione sul lavoro.

È certamente più agevole, da parte di chi fa impresa, (in assenza di etica) soprattutto nel settore agricolo, rivolgersi a figure terze (i caporali) al fine di procacciarsi braccianti in maniera estremamente flessibile a seconda degli andamenti della produzione, pagare questo servizio "disinteressandosi" di chi a valle esegue giornate bracciantili, al di fuori di ogni regola e liceità.

Per tali ragioni però proprio le istituzioni con gli uffici preposti, dovrebbero migliorare le prestazioni del servizio pubblico, garantendo efficienza della propria azione. Avendo la necessità, ad esempio, di istituire degli uffici o sportelli temporanei, magari nei maggiori centri agricoli del Paese, in maniera più capillare con mediatori culturali e personale "adeguatamente formato", con banche dati aggiornate, con l'implementazione di "liste di prenotazione" formate anche grazie all'ausilio delle associazioni di rappresentanza, dotate anch'esse di elenchi e banche dati aggiornati, come Coldiretti, Confagricoltura, Cia, con i nominativi censiti di lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel Paese, anche stagionali; con verifiche circa gli assolvimenti prevenzionistici e controlli su certificazioni e visite mediche assolute valevoli per congrui periodi.

Conclusioni

Il grande banco di prova per chi attualmente ha la responsabilità di Governo nel nostro Paese, è certamente legato al prendere provvedimenti di contrasto al Caporalato, che siano al

contempo in linea con il bisogno di ripristinare in primo luogo la “dignità umana” che in troppe zone rurali di questo Paese da sud a nord come da est a ovest, si è dimenticata o peggio accantonata.

Serve una decisa e sicura “abiura” da parte delle migliaia di imprese ed aziende agricole che devono essere chiamate responsabilmente ad inibire complicità con un sistema che favorisca il caporalato quale strada semplice in uso anche per abbassare il costo del lavoro aumentando il proprio profitto. E in questo determinante potrebbe essere di certo il ruolo pedagogico delle associazioni di rappresentanza del mondo agricolo (come in parte sta avvenendo).

Questo però in un’ottica globale del mercato influenza in modo palese l’intera filiera agro alimentare, sostanziando pratiche sleali a tutti i livelli che incidono, inevitabilmente, sulla legittima concorrenza nel mercato.

Non da meno, però, è il comportamento scarsamente etico dei grandi marchi e gruppi della filiera della grande distribuzione, che anch’essa condizionata dal bisogno spasmodico di abbassare i prezzi all’inverosimile costringe i produttori a comprimere il costo dei fattori della produzione e in primo luogo quello della manodopera (esemplificativo il fatto che per alcuni marchi che distribuiscono la passata di pomodoro costi di più il contenitore bottiglia di vetro che non il medesimo prodotto contenuto il pomodoro); come anche rispetto alla stessa qualità e genuinità del prodotto finale.

In questo quadro assume notevole valenza la consapevolezza dell’utente acquirente che dovrebbe poter scegliere prodotti “tracciabili” magari beneficiando di una etichetta con indicazioni puntuali obbligatorie, del prezzo medio all’origine riconosciuto prima delle fasi di trasformazione e distribuzione.

Un altro elemento qualificante e indispensabile al tempo stesso, per una efficace lotta al caporalato e contro lo sfruttamento dei lavora-



tori, è la disponibilità e gestione di Fondi Europei esplicitamente stanziati e destinati a tale scopo.

Bene però sarebbe anche utilizzare parte di tali fondi per programmi di formazione professionale, per nuove professioni e recupero di antichi mestieri, come pure per il sostegno scolastico, progetti di alfabetizzazione e cultura civica rivolto ai migranti lavorativi.

Detti finanziamenti europei hanno assunto varie denominazioni: Fondi Fami emergenziale, Pon Legalità, Pon Inclusione, Fami nazionale, programma Pasim Ministero Interni, Progetto Su.Pre.Me ecc.. Giusto sarebbe, ritengo, mettere a sistema e razionalizzare queste quantità di denari comunitari (frutto, è importante dirlo, del contributo di tutti i Paesi Comunitari ma in particolare proprio del nostro Paese), monitorando attentamente la platea progettuale rappresentata da Ministeri, Regioni, Enti locali, Prefetture, ecc. ed evitando ovviamente usi distorti se non illeciti, o anche scarsamente significativi, al solo scopo di alimentare sodalizi cooperativi o imprenditoriali che hanno fatto dell’immigrazione, dell’accoglienza, dell’emergenza umana, una vera e propria terra di conquista e speculazione, quand’anche zona franca, spesso sodale con organizzazioni di maffare e malavita, come ci hanno insegnato recenti indagini e azioni della magistratura in questo ambito.

Per concludere il caporalato è certamente qualche cosa di antico e di moderno al tempo stesso, con i suoi primi palesamenti nell’Italia postunitaria. Periodicamente l’argomento torna all’attenzione e in auge grazie a gravi fatti di cronaca che risvegliano le nostre coscienze ed il sentimento comune.

Il punto è che troppo superficialmente si tende a sovrapporre tale problema con quello dell’immigrazione. Il caporalato, come già abbiamo detto, non ha nazionalità, colore, genere, è semplicemente sfruttamento iniquo della vita umana allo stato puro, e perciò anche se fenomeno antico, necessita di essere combattuto con mezzi moderni e soprattutto basandosi su un diritto di tutti di godere della dignità di uomini liberi, non oppressi, non asserviti, detentori di una civile autodeterminazione quale valore inestimabile per la nostra società moderna. ■

[*] 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

L'ircocervo

di Fabrizio Di Lalla [*]



È amaro constatare che ogni volta che si verifica il triste evento delle morti bianche, il governo e il ministro del lavoro di turno ripetono le solite affermazioni di condanna degli esecutivi precedenti rei di aver contribuito al degrado della vigilanza e impegnative assicurazioni di soluzione del problema, salvo poi lasciare le cose come prima. Anche il drammatico evento dei dodici lavoratori neri deceduti nel foggiano questa estate, conseguenza diretta del triste fenomeno del caporalato così diffuso non solo in quell'area, è stato l'occasione per le quasi identiche affermazioni.

Speriamo che questa volta si riesca a intervenire efficacemente, della qual cosa qualche dubbio ce lo abbiamo grazie anche al contributo, forse involontario, del ministro che ci pare abbia affrontato l'argomento con una certa superficialità nel dichiarare che il problema va messo sulla giusta strada col potenziamento del numero degli ispettori. Ci è parsa la solita affermazione a effetto ma molto superficiale, senza entrare nel vivo del problema. È vero che il politico deve saper sintetizzare le problematiche di cui ha competenza e responsabilità istituzionale per sintonizzarsi nel migliore dei modi con l'opinione pubblica ed è vero anche che gli ispettori del lavoro non sono mai abbastanza, ma siamo convinti che il nodo da sciogliere sia molto, molto più complesso.

Riguarda, per la verità, diversi aspetti la cui soluzione rappresenta la preconditione per superare l'attuale stato d'inefficienza, vale a dire l'organizzazione del lavoro, le risorse finanziarie in aggiunta a quelle umane. Per come è strutturato l'attuale sistema ispettivo, esso non funzionerebbe neanche se venissero raddoppiate, triplicate le unità ispettive, quelle amministrative e di supporto o se avesse la migliore dirigenza del mondo.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro, infatti, che trova la sua origine nello Jobs Act e fatto passare dalla politica come la riforma del secolo, è, invece, un vero e proprio aborto, una creatura fuori dal mondo come il mitico ircocervo o per dirla con un'efficace espressione popolare, né carne, né pesce. E ciò è la conseguenza del fatto che il progetto originario, sicuramente condivisibile, di riunire tutte le unità ispettive e le risorse in un unico organismo è stato modificato nel suo iter parlamentare attraverso un'efficace opera di sabotaggio da lobby interne ed esterne mosse da meri interessi di parte.

Dietro la finzione formale dell'organismo unico ognuno è rimasto a casa propria e il fallimento da noi temuto si è realizzato nella pratica, basta constatare i risultati scadenti dopo due anni di attività, un periodo adeguato per una seria valutazione, nonostante l'impegno dei dirigenti e del personale tutto. Un impegno superiore e più gravoso del periodo ante riforma perché alle responsabilità verso l'utenza si

è aggiunto in molte realtà un conflitto latente tra gli enti del settore che in alcuni uffici sfocia nella non collaborazione se non addirittura in un pericoloso ostruzionismo.

Il numero complessivo degli operatori nelle diverse realtà istituzionali è di circa 4.500 unità, cifra non molto distante dall'organico previsto nei tre istituti considerando anche che c'è un bando in itinere per l'assunzione presso l'INL di altri 150 ispettori. Ma prima o in contemporanea, visti i tempi lunghi dei concorsi, occorre porre rimedio all'attuale sistema, sostituendolo con un organismo unitario, qualunque sia la soluzione istituzionale, dotato di una moderna e razionale struttura e risorse finanziarie adeguate per rendere al meglio l'attività e per sanare le illogiche disequaglianze esistenti tra il personale che svolge identiche funzioni, frutto avvelenato delle clientele politiche degli anni passati. Insieme a tutto ciò si potrà rivedere l'organico per aumentare il personale anche per sanare le carenze storiche di alcuni uffici. Vogliamo ribadire, per inciso, che le riforme a costo zero così diffuse nel settore pubblico non servono a niente, rappresentano solo lo specchio per le allodole. È questa la nostra proposta di sempre per migliorare il servizio ma se qualcuno ne ha una migliore si faccia avanti e presto. ■

[*] Giornalista e scrittore. Consigliere d'Amministrazione della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

Politiche attive e reddito di cittadinanza

Il ruolo strategico dei centri per l'impiego

di Gianluca Meloni [*]



Reddito di cittadinanza e ruolo dei centri per l'impiego nella prospettiva di riforma del M5S

La strategia di riforma delle politiche del lavoro del governo scaturito dalle elezioni politiche dello scorso 4 marzo ha, quale elemento cardine la realizzazione del cosiddetto “reddito di cittadinanza”. Il testo presentato al Senato dal Movimento 5 stelle nella scorsa legislatura (Disegno di Legge n. 1148) prevedrebbe in realtà l'introduzione nel nostro ordinamento non tanto di un “reddito di cittadinanza”, ma bensì di quello che viene in generale definito “reddito minimo garantito”, attraverso un meccanismo finalizzato – grazie a l'integrazione del reddito esistente o l'erogazione di un reddito tout court – a garantire a tutti i nuclei famigliari il superamento della “soglia di povertà”.

A prescindere da quali saranno i contenuti dell'eventuale futura proposta di legge della maggioranza, uno degli aspetti di principale rilevanza riguarda **gli enti a cui la legge dovrà demandare le funzioni la cui esplicazione è necessaria per il raggiungimento delle finalità previste in materia di politiche attive**. Nella “visione” del M5S, **un ruolo strategico è assegnato al centro per l'impiego**, definito dall'articolo 5 del Disegno di Legge n. 1148 “*la struttura che ha il ruolo di regia*”, al quale verrebbero attribuiti i seguenti compiti:

- ricevere le domande di accesso al reddito di cittadinanza, prendere in carico tutti i soggetti previsti dalla norma e gestire le relative procedure;
- coordinare le attività degli enti che partecipano allo svolgimento dei procedimenti e raccogliervi i pareri;
- registrare – al fine dell'implementazione del libretto formativo elettronico del cittadino e del fascicolo personale elettronico del cittadino – della scheda anagrafico-professionale del cittadino nel sistema informatico nazionale per l'impiego.

La norma proposta riconosce ulteriori compiti – ad integrazione e supporto del ruolo dei Cpi – a differenti enti, nello specifico:

- le **scuole**, le **università** e i **centri di formazione**, chiamati a certificare per via telematica sia l'assolvimento degli obblighi scolastici sia le competenze certificate degli studenti;
- le **regioni**, a cui viene attribuito il compito di valutare la distribuzione del reddito e la struttura della spesa sociale, e a fornire le statistiche sulla possibile platea dei beneficiari;
- le **agenzie formative accreditate**, chiamate a fornire ai centri per l'impiego le informazioni relative alla programmazione dei corsi e dei percorsi formativi, e i dati relativi alla certificazione delle competenze dei soggetti tramite la struttura informativa centralizzata.



La tematica dei sistemi informativi viene affrontata nell'art. 6 del Disegno di Legge n. 1148, nel quale si individua nella “**struttura informativa centralizzata**” lo strumento attraverso il quale i soggetti sopra descritti dovrebbero condividere le loro banche dati al fine di rendere possibile l'implementazione del reddito di cittadinanza.

La mancata modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego

I compiti assegnati ai centri per l'impiego nella visione del M5S – a prescindere dalle specificità indicate nella proposta di legge sopra descritta – non sono, allo stato attuale, assolvibili, e per essere resi tali richiederebbero una serie di interventi, tesi a superare innanzitutto due principali criticità.

La prima di carattere organizzativo e strutturale: nel nostro paese il personale dei centri per l'impiego è di poco superiore alle seimila unità (solo per avere un termine di paragone, in Francia sono poco meno di trentamila, nel Regno Unito sessantasettemila e in Germania settantaquattromila), con un rapporto tra disoccupati registrati e operatori di 228 a 1. È evidente che senza un forte investimento in risorse umane o in innovazione tecnologica (con strumenti che rendano davvero più agevole e veloce l'attività degli operatori) gli obiettivi indicati nella proposta del reddito di cittadinanza siano difficilmente raggiungibili: tali interventi richiedono non solo risorse finanziarie considerevoli, ma anche una trasformazione organizzativa che necessita di tempistiche non brevi.

Il secondo ostacolo attiene invece alla governance dei centri per l'impiego, i quali sono di competenza regionale: qualsiasi percorso riformatore necessita, di conseguenza, di un accordo tra tutte le regioni. In base al Titolo V della Costituzione – la cui revisione fu approvata con la Legge Costituzionale n° 3 del 2001 – le Regioni hanno infatti una competenza concorrente con lo Stato in materia di mercato di lavoro: sul piano operativo, tuttavia, le Regioni esercitano una competenza pressoché esclusiva, in virtù del D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, il quale attribuisce alle stesse ampie funzioni in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego, di collocamento e di politica attiva del lavoro.



Di fatto, nel nostro paese esistono ventuno sistemi pubblici per l'impiego, con politiche del lavoro e sistemi informativi caratterizzati da notevoli differenze e spesso non dialoganti tra di loro.

Negli ultimi vent'anni, successivamente all'approvazione della Legge n. 469/1997, si sono susseguite una serie di riforme del lavoro, le quali hanno "lambito" ma non cambiato l'organizzazione e le funzioni dei servizi pubblici per il lavoro e l'incisività delle politiche attive: in questo lasso di tempo sono state realizzate riforme che ci restituiscono un quadro costituito da diverse trasformazioni – apertura del mercato agli intermediari privati, modernizzazione del sistema dei contratti di lavoro, realizzazione del SIL – ma anche da notevoli ritardi.

Da ultima, la **Legge delega 183/2014** aveva, tra le proprie finalità principali, l'obiettivo di ridefinire le modalità di gestione delle politiche del lavoro, ma **la mancata approvazione della riforma costituzionale, nel cui ambito era prevista la modifica del Titolo V, ha restituito una riforma del mercato del lavoro depotenziata.**

Alla luce della bocciatura della riforma costituzionale, anche il ruolo dell'Anpal resta di difficile collocazione, tra un dettato normativo che – in via teorica – attribuisce all'agenzia ampie funzioni di coordinamento sui servizi per il lavoro, e una realtà la quale, anche a causa della mancata attuazione di quanto previsto dal Jobs Act in materia di politiche attive del lavoro, relega l'agenzia ad un ruolo di marginalità.

Il mantenimento della distinzione organizzativa tra l'Anpal e i servizi per l'impiego territoriali, i quali restano di competenza regionale, non consente la realizzazione di quelle funzioni di coordinamento e di valutazione sui livelli di servizio dei centri per l'impiego che la norma ha attribuito all'Agenzia nazionale.

È evidente che i ritardi nella modernizzazione dei centri per l'impiego non possono, quindi, essere ricondotti esclusivamente a una spesa insufficiente o al limitato apporto di personale; esistono problematiche "strutturali" – di seguito descritte – che se affrontate e superate possono consentire un notevole miglioramento qualitativo dei servizi offerti a lavoratori e aziende:

- Un assetto normativo che non prevede adeguati meccanismi in grado garantire standard vincolanti per i servizi per l'impiego, sia riguardo alle tempistiche di erogazione dei servizi, sia relativamente alla misurazione delle prestazioni e della loro efficacia. A tale riguardo è intervenuto il Jobs Act (in particolare attraverso i LEP), ma gli obiettivi indicati dalla norma

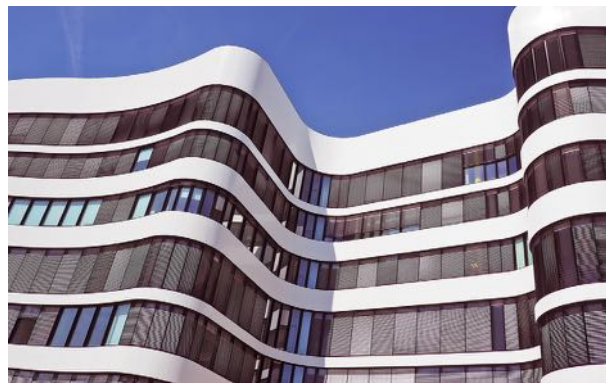
devono essere recepiti e attuati a livello regionale. Nello specifico, l'articolo 11 del D.Lgs, 150/2015 prevede che, allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali stipuli, con ogni regione e con le province autonome di Trento e Bolzano, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione o provincia autonoma.

- La mancanza di una piena gestione integrata tra politiche attive e politiche passive, a iniziare dalla previsione di meccanismi di condizionalità nell'erogazione dei sussidi di disoccupazione. A tale proposito occorre investire e rendere efficace l'assegno di ricollocazione.
- L'incapacità di realizzare una trasformazione culturale dei centri per l'impiego, che sono rimasti ancorati a pratiche e metodi tipici degli uffici pubblici, attenti più a meccanismi e tempi delle pratiche burocratiche piuttosto che alla mission di garantire servizi.
- La mancata realizzazione di una piattaforma informativa integrata, capace di garantire da un lato la gestione delle pratiche amministrative, dall'altro di essere un efficace supporto all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Gli obiettivi di innovazione tecnologica previsti dal Jobs Act, a iniziare dal sistema informativo unitario per le politiche attive, non sono stati realizzati.

Le misure previste nel Jobs Act avrebbero dovuto consentire, nelle intenzioni del legislatore, il superamento dei ritardi sopra descritti: il **disegno complessivo di rafforzamento delle politiche attive del lavoro, che costituiva parte essenziale di tale riforma, è però rimasto privo degli strumenti che avrebbero dovuto darne pienamente corso.**

Centri per l'impiego: innovare per sopravvivere

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



vogliono intervenire perché estranei al loro business (come ad esempio l'alternanza scuola lavoro).

L'attribuzione di nuove funzioni ai centri per l'impiego in assenza di nuovi investimenti rischia di aumentarne la marginalità: è necessario che il legislatore operi in tempo rapidi una ridefinizione del loro ruolo strategico – che è mancata nel Jobs Act – scegliendo se questi ultimi debbano agire su un piano di competizione con le agenzie per il lavoro, oppure se la scelta debba essere quella della collaborazione e dell'integrazione tra pubblico e privato. Nel primo caso occorrerebbe costruire un percorso progressivo di fuoriuscita dei servizi per l'impiego dalla Pubblica Amministrazione, nel secondo caso i Spi dovrebbero invece trasformarsi in un'infrastruttura di servizi con compiti distinti da quelli attuali e dalle funzioni delle agenzie private.

Per consentire il pieno dispiegamento delle politiche attive occorre una rete di servizi per il lavoro, pubblici e privati, in grado di garantire ai soggetti privi di occupazione un sostegno qualificato, e questo obiettivo non si raggiunge soltanto inserendo nuove risorse più qualificate nei Cpi, ma anche con un mutato approccio degli operatori e con la capacità di questi ultimi di dialogare e di "fare rete" con i soggetti del territorio (scuole, università, aziende, associazioni di categoria).

È possibile migliorare le performance dei servizi pubblici per l'impiego - e metterli in grado di gestire efficacemente le politiche attive e, eventualmente, il reddito di cittadinanza – soltanto con immissioni di nuovo personale e ingenti investimenti finanziari?

No, se non si ha la capacità di coniugare due percorsi, uno di carattere organizzativo, l'altro di natura tecnologica.

Con riferimento all'organizzazione dei servizi, si potrebbe valutare la possibilità di trasferire all'Inps le funzioni amministrative dei Cpi, rispondendo in tale modo all'esigenza di una razionalizzazione dei compiti dei servizi pubblici per l'impiego, i quali – nel contesto di tale prospettiva – verrebbero ri-orientati verso una mission esclusiva di promozione e gestione delle politiche attive

del lavoro. Prima di qualsiasi intervento, è però necessario risolvere “preventivamente” il nodo della dualità tra Stato e regioni: la Conferenza Stato, regioni e province autonome in questi anni non ha dato prova di essere un organismo capace di scelte rapide ed efficaci – né sembra idoneo a realizzare una ripartizione di competenze chiaramente definita.

Una simile ipotesi però può funzionare in modo efficace soltanto se si realizza una trasformazione culturale e organizzativa dei Spi e se si realizza una piena integrazione, nell’ottica della completa interoperabilità, tra i sistemi informativi di tutti i soggetti pubblici che operano nel mercato del lavoro, fino a prospettare la **realizzazione di una vera e propria “piattaforma 4.0”**. **L’efficace utilizzo delle moderne tecnologie informatiche è il secondo nodo da cui passa la modernizzazione dei servizi per l’impiego.**

Il Sistema informativo unico delle politiche del lavoro, previsto nel Jobs Act, è rimasto sulla carta, e l’analoga “struttura informativa centralizzata” indicata dalla proposta normativa del M5S, attualmente non è stata né implementata, né progettata, e richiede percorsi e soluzioni organizzative particolarmente complessi.

L’obiettivo della realizzazione del portale nazionale delle politiche del lavoro previsto dal D.Lgs. 150/2015 è lungi dall’essere realizzato, e il Portale Anpal sembra ancora un contenitore destinato a restare estraneo alle reali esigenze del mercato del lavoro. A tale proposito, un ulteriore elemento di forte criticità è rappresentato dalla mancata previsione dei meccanismi che consentirebbero ai SIL oggi, e domani al **sistema informativo unico delle politiche del lavoro**, di dialogare pienamente con i sistemi web di incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblici: nella situazione attuale vi è infatti una netta separazione tra i sistemi in-

formatici deputati alla gestione amministrativa delle attività dei servizi per l’impiego e i portali di intermediazione tra lavoratori e aziende, e lo stesso portale Anpal, così come Cliclavoro – sebbene quest’ultimo preveda nel suo funzionamento il conferimento allo stesso delle richieste di lavoro dei centri per l’impiego – costituisce un’entità separata, “altra” rispetto alla rete territoriale dei servizi per il lavoro pubblici. I quali, guarda caso, sono i soggetti che concretamente gestiscono le politiche attive.

Relativamente alle pratiche amministrative, oggi esistono gli strumenti informatici che garantiscono la possibilità, per gli utenti che ne sono in grado e lo desiderano, di iscrizione ai Spi, di prima analisi del CV e di fruizione dei servizi di incontro domanda/offerta di lavoro direttamente dal web, **senza doversi recare fisicamente presso un centro per l’impiego**: questo potrebbe liberare una buona percentuale di operatori da tali mansioni, consento agli stessi di occuparsi di altri servizi. Analoghi servizi possono essere offerti dal lato delle aziende.

La realizzazione del **fascicolo elettronico del lavoratore**, previsto nel Jobs Act e richiamato nella proposta del M5S, sarebbe di indubbia utilità: a tale fine è necessario che il legislatore ne individui le modalità operative di realizzazione in modo stringente, al fine di evitare che tale strumento resti soltanto sulla carta, come precedentemente accaduto con il libretto formativo del cittadino.

Dalla capacità di affrontare i nodi sopra descritti dipende la possibilità per i servizi pubblici per l’impiego di uscire dalla loro condizione di marginalità, di aumentare la loro forza attrattiva nei confronti delle persone senza lavoro - in particolare di coloro che non si sono mai rivolti ad un Cpi o addirittura hanno rinunciato a cercare un’occupazione - e di divenire finalmente soggetti in grado di promuovere le politiche attive del lavoro, in una prospettiva che deve essere finalizzata non solo ad “assistere” le persone nella gestione delle pratiche amministrative della disoccupazione o all’elargizione di sussidi finanziari, ma anche, e soprattutto, a supportare gli inoccupati e i disoccupati nel loro percorso di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro. ■



[*] Consulente senior Mercato del lavoro e IT della e-land s.r.l. di Reggio Emilia (www.e-land.it).

Blog: www.innovazioneilavoro.it

Le novità del Decreto Dignità sulle prestazioni occasionali

di Marica Mercanti [*]



Introduzione

In data 7 agosto 2018 il Senato, dopo un delicato iter parlamentare, con 155 voti favorevoli, 125 contrari e un astenuto, ha approvato la conversione in legge, con modificazioni, del D.L. n. 87 del 12 luglio 2018, il c.d. Decreto Dignità, recante *“Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”*.

La Legge n. 96/2018 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 11 agosto 2018, è entrata in vigore il 12 agosto 2018.

Tra le varie novità introdotte, la legge di conversione è intervenuta anche sul regime delle prestazioni occasionali, apportando alcune modifiche all'art. 54 bis del D.L. 50/2017.

Gli eredi dei voucher con la manovra correttiva: Libretto Famiglia e contratto di prestazione occasionale

L'eliminazione dei voucher è avvenuta a seguito del D.L. n. 25 del 17 marzo 2017 recante *“Disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti”*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 64 del 17 marzo 2017. I voucher richiesti alla data di entrata in vigore del decreto potevano essere utilizzati fino al 31 dicembre 2017.

La Legge n. 96 del 21 giugno 2017, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 144 del 23 giugno 2017, ha convertito il D.L. n. 50 del 24 aprile 2017 (c.d. Manovra Correttiva) nell'ambito del quale è stato

introdotto l'art. 54 bis recante la *“Disciplina delle prestazioni occasionali. Libretto Famiglia. Contratto di prestazione occasionale”*.

Il Libretto Famiglia, riservato ai privati (persone fisiche al di fuori dell'esercizio dell'attività professionale o d'impresa), può essere utilizzato per prestazioni di lavoro occasionale solo nell'ambito dei lavori domestici, di giardinaggio, di pulizia o di manutenzione, nell'insegnamento privato supplementare e nell'assistenza domiciliare a bambini, anziani e disabili.

Il contratto di prestazione occasionale può invece essere utilizzato da professionisti, lavoratori autonomi, imprenditori, associazioni, fondazioni e da altri enti di natura privata, oltre che dalle amministrazioni pubbliche (nei limiti di cui al comma 7), ad eccezione delle imprese dell'edilizia ed affini, imprese esercenti attività di escavazione o lavorazione

di materiale lapideo, imprese del settore delle miniere, cave e torbiere, nell'ambito dell'esecuzione di appalti di opere e servizi, da parte degli utilizzatori che hanno alle proprie dipendenze più di cinque lavoratori subordinati e dalle imprese agricole, salvo che per le attività rese dai soggetti di cui al comma 8 purchè non iscritti nell'anno precedente negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

Sia per il Libretto Famiglia che per il contratto di prestazione occasionale, i limiti economici previsti nel corso di un anno civile sono i seguenti:



- compensi di importo non superiore complessivamente a 5.000 euro per ciascun prestatore di lavoro, con riferimento alla totalità degli utilizzatori;
- compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori di lavoro;
- compensi di importo non superiore a 2.500 euro per le prestazioni complessivamente rese da ogni prestatore di lavoro in favore del medesimo utilizzatore, che non possono comunque superare il limite di durata pari a 280 ore nell'arco dello stesso anno civile.

Dibattito sui voucher

Alla base delle criticità emerse in Parlamento in merito ad una ipotetica reintroduzione dei voucher, vi è la scia che tale strumento, nell'uso verificatosi negli anni precedenti alla sua abrogazione, ha lasciato nel mondo del lavoro, una scia segnata dal timore che lavorare con i voucher possa diventare sinonimo di ingresso "legalizzato" in una precarietà senza via di uscita.

Nel corso del dibattito parlamentare sono emerse differenti correnti di pensiero tra gli schieramenti politici, che hanno messo in risalto le contrastanti esigenze da contemperare:

- tutela dei lavoratori ed uso legittimo di tale strumento, evitando un "pericoloso" ritorno al passato;
- ricondurre l'uso dei voucher alla ratio per cui erano stati introdotti originariamente con il D.Lgs. 276/2003, ossia favorire l'emersione di lavori "marginali", come giardinaggio, pulizie, baby-sitting;
- consapevolezza che, in alcuni settori, tale strumento possa garantire al prestatore di lavoro livelli di tutela, contrastando il lavoro "nero" e semplificando la gestione del rapporto di lavoro.



Di fronte a tali manifestate esigenze, il risultato raggiunto si è concretizzato in uno "spiraglio" di apertura sulle prestazioni occasionali introdotte con il D.L. 50/2017, che ha trovato conferma in Senato, con l'approvazione della conversione in legge del decreto.

Le modifiche introdotte con l'Art. 2 bis della L. 96/2018

a) Introduzione dell'autocertificazione

Viene prevista la necessità di un'autocertificazione nei seguenti casi.

1) *Computo dei compensi al 75%*

Il comma 8 dell'art. 54 bis del D.L. 50/17 prevede il computo dei compensi per prestazioni di lavoro occasionale in misura pari al 75% del loro importo per titolari di pensioni di vecchiaia o di invalidità, giovani con meno di 25 anni, persone disoccupate e percettori di prestazioni integrative del salario, di reddito di inclusione o di altre prestazioni di sostegno del reddito.

Al fine di poter usufruire di tale percentuale di computo, la L. 96/2018 introduce come condizione un'autocertificazione da parte dei prestatori stessi in merito alla loro condizione, all'atto della registrazione nella piattaforma informatica INPS.

2) *Prestazioni a favore di imprese agricole*

Per le prestazioni occasionali da rendere a favore delle imprese del settore agricolo, viene introdotto l'obbligo per il prestatore di autocertificare, nella piattaforma informatica INPS, che nell'anno precedente non sia stato iscritto negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli.

b) Alberghi e strutture ricettizie: aumenta il limite della forza lavoro

Il comma 14 dell'art. 54 bis del D.L. 50/17 vieta il ricorso al contratto di prestazione occasionale per gli utilizzatori che hanno alle proprie dipendenze più di cinque lavoratori subordinati a tempo indeterminato. La L. 96/2018 introduce un'eccezione per le aziende alberghiere e strutture ricettizie che operano nel settore del turismo, per le attività lavorative rese dai soggetti di cui al comma 8 (pensionati, studenti con meno di 25 anni, disoccupati e percettori di forme di sostegno al reddito), elevando il limite della forza lavoro fino a otto lavoratori.

c) Versamento delle somme per il pagamento delle prestazioni tramite un intermediario

Il comma 15 dell'art. 54 bis del D.L. 50/17 prevede che, ai fini dell'attivazione del contratto di prestazione occasionale, ciascun utilizzatore ver-

si, attraverso la piattaforma informatica INPS, le somme utilizzabili per compensare le prestazioni.

La L. 96/2018 introduce la possibilità che tale versamento possa essere effettuato tramite un intermediario di cui alla L. 12/1979, ferma restando la responsabilità dell'utilizzatore. Inoltre viene precisato che l'1% degli importi versati siano destinati al finanziamento degli oneri gestionali a favore dell'INPS.

d) Dati da indicare nella comunicazione

Il comma 17 dell'art. 54 bis del D.L. 50/17 stabilisce che l'utilizzatore di un contratto di prestazione occasionale è tenuto, ad eccezione della P.A., a trasmettere almeno un'ora prima dell'inizio della prestazione, attraverso la piattaforma informatica INPS ovvero avvalendosi dei servizi di contact center messi a disposizione dall'INPS, una dichiarazione contenente i dati anagrafici ed identificativi del prestatore, il luogo di svolgimento della prestazione, la data e l'ora di inizio e di termine della prestazione.

La L. 96/2018 introduce, tra i dati da indicare nella dichiarazione, nel caso di imprenditore agricolo, azienda alberghiera o struttura ricettizia che opera nel settore del turismo o di ente locale, la data di inizio e il monte ore complessivo presunto con riferimento a un arco temporale non superiore a dieci giorni (per le imprese agricole la durata della prestazione da indicare prima della L. 96/2018 era riferita ad un arco temporale non superiore a tre giorni).

L'INPS ha predisposto le necessarie modifiche nella piattaforma telematica riservata alle aziende agricole, a decorrere dal 20 agosto 2018.

e) Pagamento al prestatore

Il comma 19 dell'art. 54 bis del D.L. 50/17 dispone che al pagamento del compenso al prestatore, sia per prestazioni rese nell'ambito del Libretto Famiglia che del contratto di prestazione occasionale, provvede l'INPS il giorno quindici del mese successivo attraverso l'accredito delle spettanze su conto corrente bancario o mediante bonifico bancario domiciliato pagabile presso gli uffici delle Poste Italiane Spa.

La L. 96/2018 prevede, su richiesta del prestatore espressa all'atto della registrazione nella piattaforma informatica INPS, la possibilità del pagamento del compenso, sempre con oneri a carico del prestatore stesso, decorsi quindici giorni dal momento in cui la dichiarazione relativa alla prestazione lavorativa inserita nella procedura informatica è divenuta irrevocabile, tramite qualsiasi sportello postale a fronte della generazione e presentazione di univoco mandato o autorizzazione di pagamento emessa dalla piattaforma informatica



INPS e stampato dall'utilizzatore che identifica le parti, il luogo, la durata della prestazione e l'importo del corrispettivo.

f) Sanzioni in agricoltura

Il comma 20 dell'art. 54 bis del D.L. 50/17 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500 a euro 2.500 per ogni prestazione lavorativa giornaliera per cui risulti accertata la violazione dell'obbligo di comunicazione di cui al comma 17 o di uno dei divieti di cui al comma 14.

La L. 96/2018 introduce per le imprese agricole la mancata applicazione della sanzione nel caso in cui la violazione del comma 14 derivi dalle informazioni incomplete o non veritiere contenute nelle autocertificazioni rese nella piattaforma informativa INPS dai prestatori di cui al comma 8.

Conclusioni

Ciò che emerge dalle disposizioni contenute nella L. 96/2018 è che questo spiraglio sulle prestazioni occasionali si sia aperto nel rispetto condiviso di un valore prioritario e fondamentale, quello della "dignità", valore che dà nome al decreto.

Ma che cos'è la dignità?

Dice Aristotele: "La dignità non consiste nel possedere onori, ma nella coscienza di meritarsi".

Credo che tutti i lavoratori siano coscienti di meritare non solo l'onore di lavorare, ma anche il diritto di essere tutelati.

Estensione delle prestazioni occasionali quindi con estrema cautela e attenzione.

E vediamo se stavolta funziona. ■

[*] Funzionario dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Ancona. Le considerazioni contenute nell'articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza. Vincitrice del Premio Massimo D'Antona 2013.

Il nuovo contratto a termine

Cosa cambia con il Decreto Dignità

di Valeria Affinita [*]



Nella seduta del 7 agosto 2018 il Senato ha approvato la Legge n. 96 del 09 agosto 2018 di conversione del D.L. n. 87/2018 cd. Decreto Dignità, con l'obiettivo di tutelare la dignità dei lavoratori e delle imprese, in primis tutelando le nuove generazioni attraverso una vera e propria lotta al precariato e, successivamente, incentivando le assunzioni stabili e abbassando il costo del lavoro per gli imprenditori.

Nell'ottica del nuovo piano di governo, tale obiettivo è raggiunto "smontando" il Jobs Act con la modifica degli artt. 19, 21, 28 e 34 del d. lgs. 81/2015 e dell'art. 3 del d. lgs. 23/2015 e con l'introduzione di nuove norme restrittive per i contratti a termine e i contratti di somministrazione.

Quella che per il Governo appare una vera rottamazione del Jobs Act, alla luce delle novità introdotte può definirsi una parziale modifica, con la reviviscenza della vecchia disciplina della legge n. 230/1962 e del d. lgs. 368/2001. In sintesi, le novità sono le seguenti:

- La reintroduzione delle causali alla scadenza dei primi 12 mesi, sia che tale limite sia raggiunto per scadenza naturale del primo contratto, sia che sia sopraggiunto a seguito di rinnovo o proroga (anche qui la normativa è stata modificata);
- La durata massima del contratto a termine, portata da 36 a 24 mesi, anche quale sommatoria di più periodi;
- L'aumento dell'aliquota contributiva in caso di rinnovo dopo il primo contratto;
- L'ampliamento dei termini per la proposizione dei ricorsi giurisdizionali.

Le causali

La principale modifica la troviamo nel nuovo art. 19 comma 1 del D.Lgs. 81/2015, il quale prevede che il nuovo contratto a termine "a-causale" potrà avere una durata non superiore ai 12 mesi; sarà possibile stipulare un contratto a termine di durata superiore ai 12 mesi (e comunque mai

oltre i 24 mesi) solo qualora sia apposta una causale, individuata nelle seguenti condizioni:

- Esigenze temporanee ed oggettive, estranee all'ordinaria attività;
- Ragioni sostitutive;
- Esigenze connesse ad incrementi temporanei, significative e non programmabili dell'attività ordinaria.

Restano escluse da tale limite le diverse disposizioni dei contratti collettivi e i contratti per le attività stagionali, che possono essere rinnovati e prorogati anche in assenza delle causali.

L'apposizione del termine, a pena di inefficacia, deve sempre avvenire per *iscritto*, con la sola eccezione dei contratti di lavoro di durata non superiore a 12 giorni. Una copia del contratto, inoltre, deve essere consegnata al lavoratore *entro cinque giorni lavorativi dall'inizio della prestazione*.

Tali causali non sono assimilabili al cd. vecchio "causalone" del d.lgs. 368/2001, il quale, nato per dare attuazione alla direttiva 99/70/CE, con le sue "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo" mirava a garantire ai datori di lavoro un margine di flessibilità e di autonomia nel potere di individuazione delle causali libero dall'intervento sindacale e dal modello regolativo della precedente l. n. 230/1962. Al fine di porre rimedio alla controversa eccessiva genericità della precedente formulazione della norma, il nuovo art. 19 assimila gli indirizzi giurisprudenziali consolidatisi sotto la sua vigenza. In particolare, la Corte di Cassazione^[1] più volte è intervenuta in passato, non tanto sulla valutazione della natura in sé della ragione giustificativa del termi-



ne, quanto sulle modalità di obiettivazione della stessa nel contratto: per la Suprema Corte solo l'adeguata specificazione della ragione può soddisfare il limite richiesto dalla norma, preservando la coerenza con la direttiva 70/1999/CE. La trasparenza, la riconoscibilità e la verificabilità della causale assunta a giustificazione del termine dovrà garantirsi «già a partire dal momento della stipulazione del contratto di lavoro, attraverso la previsione dell'onere di specificazione, vale a dire di una indicazione sufficientemente dettagliata della causale nelle sue componenti identificative essenziali, sia quanto al contesto che con riguardo alla sua portata spazio-temporale e più in generale circostanziale»^[2].

Anche oggi con la nuova normativa, il problema, quindi, non sarà tanto di garantire la sufficiente trasparenza e riconoscibilità delle causali, ma comprenderne il merito della loro applicazione.

a) Le esigenze temporanee ed oggettive, estranee all'ordinaria attività

Nessun problema interpretativo si pone per le esigenze temporanee e oggettive, estranee all'ordinaria attività (i cd. "picchi di attività"), dove sembra confermarsi ancora una volta l'orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte, per la quale l'onere di specificazione consente di «rendere evidente la specifica connessione tra la durata solo temporanea della prestazione e le esigenze produttive ed organizzative che la stessa sia chiamata a realizzare e la utilizzazione del lavoratore assunto esclusivamente nell'ambito della specifica ragione indicata ed in stretto collegamento con la stessa»^[3].

Per la Corte il richiamo alla temporaneità è riferito più cautamente alla durata della pre-

stazione lavorativa (temporaneità dell'impiego) che non alla natura temporanea delle esigenze aziendali, essendo necessaria la stretta coerenza tra l'estensione temporale del contratto e le ragioni giustificatrici addotte.

Manca, invece, nella nuova norma il riferimento alle esigenze tecniche e produttive, pur previste dal d.lgs. 368/2001 fino all'entrata in vigore del d.lgs. 81/2015, le quali consentivano alle imprese margini di flessibilità nella stipulazione di contratti a termine volti a consentire l'acquisizione di maggiore professionalità e specializzazione nell'ambito produttivo per periodi limitati di tempo.

b) Le esigenze sostitutive

Il novellato art. 19 precisa che "l'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta da atto scritto", in controtendenza rispetto al vecchio art. 19 del d.lgs. 81/2015, per il quale l'apposizione del termine poteva risultare dall'atto scritto "direttamente o indirettamente". Caduto il riferimento all'indicazione indiretta del termine, si pone il problema dell'esatta determinazione del termine finale ove, per esempio, questo venga fatto coincidere con il momento del rientro del lavoratore da sostituire. Tale indeterminazione del termine finale non potrebbe che comportare la trasformazione del contratto nato a termine in contratto a tempo indeterminato.

c) Le esigenze connesse ad incrementi temporanei, significativi e non programmabili dell'attività ordinaria

L'ultima causale, richiedendo "esigenze connesse ad incrementi temporanei, significativi e non programmabili dell'attività ordinaria", offre il fianco ad un nuovo cospicuo contenzioso, ove nella sua formulazione sembrerebbe imporre tali requisiti in maniera congiunta.

Inoltre, la valutazione della temporaneità, della non programmabilità e della significatività dell'attività potrebbe avvenire sulla base di parametri totalmente incerti; potrebbe, infatti, non riconoscersi il criterio della temporaneità con riferimento ad un contratto che *ab initio* abbia la durata di 24 mesi, oppure l'incremento dell'attività potrebbe essere valutato significativo o meno a seconda che lo si guardi con l'occhio del datore di lavoro o del giudice. Allo stesso modo la programmabilità potrà essere valutata solo in giudizio.



La durata del contratto a termine, rinnovi e proroghe

In sede di conversione del d.l. n. 87/2018 è stato inserito il comma 1 bis dell'art. 1, il quale prevede che *“in caso di stipulazione di un contratto di durata superiore ai dodici mesi in assenza delle condizioni di cui al comma 1, il contratto si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla data di superamento del termine di dodici mesi”*. Resta, invece, ancora in vigore la disposizione dell'art. 19 comma 2 del d.lgs. 81/2015 che consente alla contrattazione collettiva, anche aziendale, alla luce dell'art. 51 del d.lgs. 81/2015, di derogare al limite massimo dei ventiquattro mesi, nonché l'ipotesi di stipula di un ulteriore contratto a tempo determinato tra gli stessi soggetti della durata massima di dodici mesi, presso la ITL competente per territorio. In caso di mancato rispetto di tale procedura, lo stesso si trasforma in contratto a tempo indeterminato dalla data della stipulazione.

In materia di rinnovi, l'art. 21 del d.lgs. 81/2015 prevede un nuovo comma 01, in virtù del quale il contratto a termine (a prescindere dalla sua durata inferiore o superiore ai 12 mesi) può essere rinnovato solo in presenza di una delle causali previste dal comma 1 art. 19. Resta fermo il periodo di “stop and go” (cd. periodi cuscinetto) introdotti dal Decreto Giovannini (d.l. n. 76/2013), ossia 10 giorni, in caso di contratti di durata inferiore ai sei mesi, e 20 giorni, in caso di contratti di durata superiore ai sei mesi.

In materia di proroghe, il numero massimo consentito è di 4 proroghe (non più 5) nell'arco dei 24 mesi; il superamento di tale limite comporterà che il contratto a termine si considererà a tempo indeterminato dalla data di decorrenza della quinta proroga. La proroga potrà intervenire sia nell'ambito dei 12 mesi ed, in tal caso, non sarà necessaria alcuna causale, sia oltre tale soglia, richiedendo necessariamente l'indicazione di una esigenza specifica prevista dal comma 1 art. 19.

Indispensabile resta il consenso alla proroga del lavoratore (reso in forma orale^[4] o per fatti concludenti^[5] o fornito addirittura, in via preventiva, al momento della stipula iniziale^[6]), nonché il divieto di adibire il lavoratore ad altre attività non correlate a quelle per le quali il contratto era stato originariamente stipulato^[7], anche se sarà possibile, fermo restando le mansioni, che si indichi nella proroga una causale diversa da quella originaria per la quale il contratto è stato stipulato.

Tali norme non trovano applicazione per le attività stagionali, per il personale artistico e tecnico delle Fondazioni di produzione musicale



e per le altre casistiche previste dall'art. 29 del d.lgs. 81/2015 nonché per le start-up innovative dell'art. 25 della l. n. 221/2012 per il periodo di quattro anni dalla loro costituzione o per il “riproporzionamento” di tale periodo previsto dalla stessa norma per le società già costituite.

Contributo aggiuntivo

La flessibilità del mercato del lavoro si paga... ed in tal caso ha il costo del contributo aggiuntivo pari all'1,4% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, già previsto dall'art. 2 comma 28 della legge 28 giugno 2012 n. 92, aumentato dello 0,5% in occasione di ciascun rinnovo del contratto a termine. Tale contributo, che si applicherà per i rinnovi effettuati a partire dal 14 luglio 2018, sarà destinato a finanziare la Naspi, con la conseguenza che un contratto a termine prorogato o rinnovato per un massimo di 4 volte potrebbe portare fino ad un'aliquota contributiva pari al 3,4%.

Al fine di incentivare la stabilizzazione del lavoratore a termine, il Legislatore consente al datore di lavoro di richiedere la restituzione delle ultime sei mensilità di contributo aggiuntivo, quando alla scadenza del contratto a termine, lo stesso venga trasformato a tempo indeterminato. Ciò è possibile anche nel caso in cui l'assunzione a tempo indeterminato avvenga entro il termine di sei mesi dalla cessazione del contratto a termine, anche se la restituzione degli ultimi sei mesi sarà parziale, detraendo dalle mensilità spettanti (sei) un numero di mensilità pari al periodo trascorso dalla cessazione del precedente rapporto di lavoro a termine.

Termine di impugnazione e disciplina transitoria

L'art. 1 comma 1 lettera c) del d.l. n. 87/2018 introduce una modifica dei termini di impugnazione del contratto a termine, che da 120 giorni passano a 180 giorni decorrenti, a pena di de-

cadenza, dalla cessazione del contratto. L'impugnazione dovrà avvenire secondo le modalità dell'art. 6 della legge n. 604/1966.

In ultimo, il Legislatore ha previsto un regime transitorio per quei contratti in corso che, alla data di pubblicazione del decreto legge, abbiano superato la soglia dei 24 mesi; l'art. 1 comma 2 del d.l. 87/2018 come convertito dalla legge n. 96/2018 prevede che *“le disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai contratti a tempo determinato stipulati successivamente all'entrata in vigore del presente decreto, nonché ai rinnovi e alle proroghe contrattuali successivi al 31 ottobre 2018”*.

Se nessuna perplessità sorge per i contratti in scadenza al 13 luglio, per i quali continua ad applicarsi la normativa del d.lgs. 81/2015, scenari differenti, invece, si aprono per i contratti sottoscritti dopo tale data, ai quali la nuova normativa sarà pienamente applicabile, sia in ordine alla necessità della causale che al regime delle proroghe e dei rinnovi.

In sintesi, i regimi sono quattro:

- Il primo operativo fino al 14 luglio, al quale si applicherà il Decreto Poletti;
- Il secondo, relativo al periodo il 14 luglio (data di entrata in vigore del Decreto Dignità) e l'11 agosto (data di entrata in vigore della legge di conversione), al quale si applicherà il Decreto Dignità; la proroga o il rinnovo del contratto, intervenuti in tale periodo, dovranno prevedere la causale, qualora comportino il superamento dei 12 mesi;
- Il terzo, relativo al periodo tra l'11 agosto (giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione in Gazzetta Ufficiale) ed il 31 ottobre, durante il quale opererà il regime transitorio; la proroga o il rinnovo del contratto, intervenuti in tale periodo, non imporranno l'obbligo della causale, in quanto la legge di conversione posticipa la vigenza della nuova disciplina al 1 novembre;



- Il quarto, operativo dal 1 novembre, al quale si applicheranno le nuove norme; la proroga o il rinnovo del contratto, intervenuti dopo il 1 novembre, soggiaceranno alla nuova disciplina e, quindi, richiederanno l'obbligo della causale solo con il superamento dei 12 mesi.

Dalla guerra alla precarietà alla massima occupazione

Dopo il restyling operato dal Jobs Act, il contratto a termine ha costituito la tipologia contrattuale più flessibile e utilizzata nel nostro Paese. L'Istat evidenzia come i contratti a termine non sono mai stati così tanti^[8]. Attualmente sono 3 milioni gli italiani occupati con contratto a termine su oltre 17 milioni di lavoratori dipendenti. E si tratta di un numero destinato a crescere.

In tale scenario interviene il Decreto Dignità, fortemente voluto dal Governo, in controtendenza rispetto al legislatore passato, che aveva consentito forme di “personalizzazione” del rapporto di lavoro a vantaggio dei datori di lavoro. Il ritorno alla causali e la diminuzione della durata massima del contratto a termine, sebbene a rischio di ritorno di notevoli contenziosi giudiziari, hanno il pregio di smascherare e porre fine a situazioni di vero e proprio precariato e sfruttamento lavorativo. Resta inteso che tale guerra alla precarietà dovrà, però, necessariamente prevedere l'abbassamento del costo del lavoro, da inserire nella legge di bilancio, per tutelare aziende e lavoratori. In mancanza, non si farà che far ricadere nel sommerso una parte di quei 900mila contratti a termine in scadenza ad agosto e 600mila in scadenza a fine anno. ■

Note

- [1] In *RIDL*, 2010, II, 742. Cass. n. 1576 n. 1577 del 26 gennaio 2010.
- [2] Cass. 16.3.2010, n. 6328, *FI*, 2010, I, 1755; Cass. 1.2.2010, n. 2279, *RIDL*, 2010, II, 754; Cass. 27.1.2011, n. 1931, *Rep FI*, 2011, voce Lavoro (rapporto), 801.
- [3] Cass. 27.4.2010, n. 10033, *MGL*, 2010, 824; Cass. 17.11.2011, n. 24145, *leggiditalia.it*; Cass. 25.11.2011, n. 24895, *ivi*; Cass. 21.11.2011, n. 24479, *ivi*.
- [4] Cass. n. 6305/1988.
- [5] Cass. n. 4939/1990.
- [6] Cass. n. 6305/1988.
- [7] Cass. n. 10140/2005; Cass. n. 9993/2008.
- [8] <https://www.istat.it/it/archivio/218036>.

[*] Ispettore del Lavoro in servizio presso la Sede dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Caserta.

Appalto illecito: responsabilità retributiva e contributiva

Contraddizioni e potenziale contenzioso

di Piero Cascioli [*]



Con circolare n. 10 dell'11 luglio u.s., l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha messo un punto sulla diatriba del gravame degli obblighi contributivi nelle ipotesi di appalto illecito.

Sul tema, infatti, non vi era unità di intenti, palesandosi una difformità fra orientamenti degli Istituti previdenziali e Guardia di Finanza da un lato, ed Ispettorato del lavoro dall'altro.

Il problema posava sull'imputazione degli obblighi contributivi in caso di appalto illecito.

Per gli Istituti previdenziali e la Guardia di Finanza assume rilevanza esclusiva il rapporto di lavoro *di fatto*; nella prevalente prassi degli uffici periferici dell'INL vi era invece una tendenza a favorire l'applicazione di un regime di solidarietà tra appaltatore-somministratore e appaltante-utilizzatore.

Con questa circolare l'INL trova una soluzione mediana, confermando intanto l'esclusiva imputazione degli obblighi retributivi in capo allo pseudo appaltatore-somministratore destinatario anche di eventuale diffida accertativa; mentre per gli obblighi contributivi, seguendo in parte la giurisprudenza di legittimità ed abbracciando il principio della natura pubblicistica delle "assicurazioni sociali" con la conseguente "indisponibilità" dei diritti correlati, riconosce l'imputabilità di detti obblighi in capo all'appaltante-utilizzatore, quale datore di lavoro *effettivo*.

Tuttavia, aggiunge – e qui sta la novità e il punto di vero componimento e svolta rispetto ai due precedenti orientamenti, anche alla luce della recente sentenza della Consulta n. 254 del 6 dicembre 2017 che seppur riferendo-

si ad ipotesi di subfornitura, propende per una interpretazione estensiva dell'art. 29 comma 2 del D. Lgs. 276/03 – che nelle ipotesi in cui, per qualsiasi motivo, non vada in porto il recupero contributivo nei confronti dell'appaltante-utilizzatore, ci si può rivolgere allo pseudo appaltatore-somministratore.

L'INL aggiunge ancora nella circolare, che sarà attivato un attento monitoraggio sugli eventuali contenziosi che dovessero insorgere al riguardo, quasi a voler riconoscere a priori l'audacia adottata nella soluzione prospettata.

Posto che va dato atto all'Inl di essere riuscito ad uscire dal guado con una soluzione che tutto sommato accontenta tutti; mi piace chiamarla però – soluzione "Badoglio" –, perché nel contempo è gravida di un potenziale contenzioso che potrà esplodere ed incartare le procedure.

Ed allora, sul tema vengono spontanee due osservazioni: la prima inerisce al rapporto di lavoro, la seconda al regime di solidarietà applicato.

Per quanto riguarda la prima, è chiaro che si palesa una certa incoerenza e contraddizione tra imputabilità delle responsabilità e titolarità del rapporto di lavoro. In sostanza la circolare ci dice che per quanto riguarda gli obblighi retributivi tutto ricade sul



datore di lavoro formale – che è lo pseudo appaltatore –. Per i contributi, trattandosi di diritti indisponibili, e pertanto a prescindere che il lavoratore scelga di attivare la procedura prevista dall'art. 414 del cpc richiamata dall'art. 29 comma 3 bis del D. Lgs. 276/03, la responsabilità ricade comunque sull'appaltante-utilizzatore per i motivi sopra richiamati. E qui si consuma lo scollamento. Il rapporto di lavoro resta ancorato ad un soggetto che è diverso da quello a cui si va a chiedere la copertura previdenziale ed assicurativa.



Meglio era allora la regolamentazione prevista dalla abrogata legge 1369/60, che prevedeva l'automatica costituzione del rapporto di lavoro in capo all'effettivo utilizzatore il quale rispondeva, dunque, sia della parte retributiva che di quella contributiva. In questo modo abbiamo un rapporto di lavoro e l'obbligo retributivo in capo ad un soggetto – l'appaltatore –; l'obbligo contributivo in capo ad un altro soggetto – l'utilizzatore –, con la possibilità però di gravame sull'appaltatore nel caso in cui il primo non adempia. Certamente il cerchio si chiude, ma a singhiozzo.

L'altra osservazione riguarda il regime di solidarietà. La circolare ci dice, appoggiandosi sulla pronuncia della Corte Costituzionale, che ben può estendersi l'applicazione della norma contenuta nel comma 2 dell'art. 29 D. Lgs. 276/03 – cioè il regime di solidarietà –, a quei casi di decentramento dove si attua una dissociazione tra titolarità del contratto e utilizzazione della prestazione. Ma la circolare ci dice anche che tale regime scatta solo laddove il soggetto individuato come responsabile principale – l'utilizzatore –, sia inadempiente. E poi, quasi a voler ammettere una certa temerarietà, conclude invitando ad un attento monitoraggio sugli sviluppi che tale procedura può innescare, preavvertendo un rischio di alta litigiosità.

Certamente non si tratta della solidarietà di cui all'art. 1292 c.c., dove tutti i debitori sono obbligati per la medesima prestazione e dove ognuno può essere chiamato ad adempiere per la totalità e l'adempimento libera tutti gli altri.

Il regime di solidarietà prospettato invece dalla menzionata circolare nelle ipotesi di inadempimento del soggetto individuato come

responsabile principale, è sovrapponibile a quello di cui all'art. 6 della legge 689/81, che non prospetta una vera e propria obbligazione solidale, bensì una solidarietà che si aziona in via sussidiaria, vale a dire, solo laddove il responsabile principale non adempia allora vien tirato in ballo l'altro soggetto, che nella fattispecie descritta dall'art. 6 della citata legge è la società commerciale e nelle ipotesi di cui stiamo argomentando è il soggetto pseudo appaltatore. E questo potrebbe rappresentare un ulteriore elemento di criticità che può sfociare verso eventuali contenziosi.

Per concludere, il cerchio è stato chiuso, ma con un sistema che riporta alla memoria quello "Aristotelico-tolemaico", due grandi menti, un filosofo ed un matematico, che però vennero sconfessati dalla realtà dei fatti, seppur tanti secoli dopo.

Ora, nella "modernità liquida" decantata dal grande sociologo polacco Zygmunt Bauman, tutto è velocissimo e non passeranno secoli, nemmeno anni, forse solo qualche mese, ma temo che qualche nodo verrà al pettine. ■

[*] Responsabile Area Vigilanza 1 di coordinamento dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Roma. Vincitore del Premio Massimo D'Antona 2016. Nel mese di Giugno 2018, Piero Cascioli è stato eletto Sindaco del Comune di Segni (RM), incarico che svolge a tempo pieno.

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

Un esempio di “collasso” delle libertà sindacali

La destituzione della sindacalista Micaela Quintavalle nell'indifferenza di molti

di Gianna Elena De Filippis [*], Fabrizio Proietti e Luca Parisella



Da maggio scorso, i mass media, giornali, radio e tv, ci raccontano della “punizione” posta in essere da ATAC SpA, la grande società di trasporto pubblico locale romano, a totale partecipazione del comune di Roma, nei confronti della signora Micaela Quintavalle, lavoratrice dipendente dell'azienda stessa nelle mansioni di Autoferrotranviere dal 2007.

La lavoratrice è Segretario Nazionale del Sindacato Cambia-Menti M410, sindacato di categoria nel settore degli Autoferrotranvieri. Questo neonato sindacato, da 3 anni, porta avanti notevoli battaglie per bloccare il processo di peggioramento delle condizioni lavorative degli Autoferrotranvieri in ATAC SpA.

Si è assistito, da tempo, a spiacevoli episodi che, purtroppo, hanno posto le fondamenta per creare nuovi gruppi sindacali di “opposizione” rispetto a sistemi poco “trasparenti” all'interno dell'azienda.

La situazione di ATAC SpA è evidente, da tempo, ai più come un vero e proprio “fatto notorio”, con rischi riflessi di enorme entità anche a livello sociale.

La partecipata romana ha un debito di 1,3 miliardi; oggi, formalmente ammessa dal Tribunale di Roma, Sez. Fallimentare, alla procedura concorsuale del concordato preventivo in continuità aziendale, l'azienda continua a vivere quotidianamente momenti drammatici con il fenomeno denominato dai mass media “Flambus”, autobus che prendono fuoco durante il servizio, con il malcontento e il timore dei lavoratori che avvertono su di sé grandi timori per la loro incolumità e per quella degli utenti. Continue anche le violente aggressioni subite dal personale di front office; nel frattempo, gli utenti insoddisfatti “subiscono” condizioni di trasporto pubblico lontane da ogni standard qualitativo richiesto dai regolamenti europei e, inferociti per questo, sfogano spesso la loro “lamentela” con gli autisti, anche con gesti prepotenti e irruenti.

Giova rammentare, del resto, che il trasporto pubblico è per definizione un servizio pubblico essenziale e, pertanto, teoricamente, dovrebbe garantire livelli minimi di “qualità”^[1].

Il sindacato di appartenenza della signora Micaela Quintavalle, tra gli altri, ha posto in essere uno sciopero lo scorso 6 luglio. Tra le motivazioni dello sciopero vi era la violazione dell'articolo 2087 del codice civile sull'inadempimento datoriale nel garantire ed attuare misure di sicurezza a salvaguardia dei lavoratori. Anno ed irrisolto problema era ed è quello del mancato funzionamento del microclima sui mezzi di trasporto; a temperature disumane, i lavoratori vengono sollecitati a proseguire il servizio pena l'avvio di un procedimento disciplinare a loro ca-

rico!^[2] A questo si aggiungano i servizi igienici inidonei, in stato di degrado totale, le notevoli anomalie/avarie dei mezzi che provocano anche gravi malattie professionali agli autisti (troppo spesso, vengono riconosciuti “inidonei alla guida” dall'INAIL) e tante altre cose dai medesimi vissute, denunciate e raccontate costantemente.

Non sono serviti a molto gli “scambi” diplomatici tra l'azienda e i lavoratori. Ci raccontano che si è giunti ad un punto di esasperazione tale che il Segretario Nazionale di Cambia-Menti M410, Micaela Quintavalle, contattata dalla trasmissione d'inchiesta LE IENE, ha deciso di rilasciare dichiarazioni su un bus ATAC, a volto scoperto, denunciando diverse anomalie tecniche riguardanti proprio gli autobus e i rischi ad essi collegati.

Il servizio è andato in onda il **10 maggio 2018 alle ore 21:00** (www.iene.mediaset.it/video/martinelli-atac-autobus-fiamme-roma-104139.shtml). Detto servizio, girato con la sindacalista dai giornalisti di LE IENE, è stato fatale per la medesima. Da esso è derivata la sospensione cautelare dal soldo e dal servizio a tempo indeterminato per avere recato danno all'immagine e alla reputazione aziendale, come da **contestazione disciplinare a lei consegnata il 17 maggio 2018**.

In verità, le riprese includono sul set la ricorrente ed altri due colleghi ATAC SpA col viso coperto che confermano i guasti e l'insicurezza dei bus, convenendo e rafforzando la veridicità delle dichiarazioni rese dalla signora Micaela Quintavalle.

Considerata la stasi aziendale e permanendo la sospensione cautelare dal soldo e dal servizio, la lavoratrice decide di fare ricorso all'autorità giudiziaria contro la sospensione cautelare, essendo già danneggiata non solo sotto il profilo patrimoniale-economico (senza stipendio), ma anche sotto il profilo non patrimoniale per danni concernenti la sua immagine personale come Segretario Nazionale dell'O.S. Cambia-Menti M410 e concernenti la sua salute, compromessa da stati ansiosi-depressivi dovuti al timore della perdita definitiva del posto di lavoro.

Nel frattempo, l'azienda le formalizza l'"opinamento di destituzione" definitiva, così come previsto nel R.D. n. 148/1931. Il R.D. n. 148/1931 è un complesso di norme, "antico", obsoleto e in parte superato dalla giurisprudenza, e prevede trattamenti molto peculiari per i lavoratori Autoferrotranvieri.

Senz'altro discutibile, sul piano della certezza del diritto, il fatto che possa ancora esistere in un ordinamento giuridico "avanzato" una disposizione normativa di sospensione cautelare dal soldo e dal servizio a tempo indeterminato in pendenza di un procedimento disciplinare.

La "tenuta sulla graticola" – prima della comunicazione di destituzione – è durata 70 lunghissimi estenuanti giorni, all'esito dei quali è seguito appunto l'"opinamento di destituzione". Un periodo temporale esageratamente lungo durante il quale la lavoratrice non ha percepito stipendio e, soprattutto, non poteva percepirne altrove essendo solo sospeso il rapporto di lavoro. Ella, inoltre, non poteva neanche chiedere la NASPI, non essendo formalmente licenziata. Una stasi paludosa che merita attenzione giuridica rispetto ad una presumibile incostituzionalità della misura cautelare indicata e tuttora vigente.

Ma, in questa sede, l'attenzione maggiore va posta **sull'azione discriminatoria di stampo antisindacale addebitabile all'azienda** e su cui si attende, fiduciosi, il giudizio dell'adito Tribunale di Roma, Sez. Lavoro.

Dov'è il confine tra la legittima critica aziendale, la condotta antisindacale, la giusta causa di licenziamento per violazione del codice etico aziendale e per lesione dell'immagine aziendale?

Cosa ha denunciato, in fondo, la sindacalista nella trasmissione d'inchiesta LE IENE?

Nulla è stato mai contestato alla ricorrente **in qualità di lavoratrice** dipendente di ATAC SpA per possibili omissioni nell'eseguire la sua prestazione lavorativa; **nulla** è stato mai contestato alla medesima per quanto concerne la **diligenza adottata nell'esecuzione delle**

mansioni di autoferrotranviere cui è preposta; alcuna contestazione è mai stata formulata alla ricorrente, ad esempio, per mancato rispetto dell'orario di lavoro o dei turni assegnati; per inosservanza di ordini e/o direttive impartiti dai suoi superiori gerarchici, ecc..

Ogni contestazione disciplinare ha tratto origine SOLO ED ESCLUSIVAMENTE dalle sue azioni sindacali di protesta e/o di "denuncia" pubblica, anche a mezzo *social* e a mezzo testate giornalistiche, finalizzate e dirette solo ed unicamente a salvaguardare i lavoratori Autoferrotranvieri, sollecitando l'opinione pubblica a riflettere sui motivi reali per i quali il servizio è via via sempre meno efficiente e meno confortevole, volendo ella "scagionare" la categoria professionale di appartenenza dalle esorbitanti responsabilità che, fino ad oggi, ingiustamente tutti i media le hanno additato, nel completo ed assordante silenzio aziendale. Non può sfuggire la brutta "nominata" degli Autisti a Roma: fannulloni, scansafatiche, colpevoli se l'autobus non passa mai!

Principale destinatario delle denunce mediatiche poste in essere dalla sindacalista è sempre la controparte datoriale che, "sorda" rispetto ai disagi espressi dai suoi dipendenti, ha proseguito in misure e disposizioni interne non proprio attente ai bisogni, ai pericoli ed ai rischi dei lavoratori e delle lavoratrici (aumentano i casi di aggressioni da parte di utenti infuriati dal fatto che i bus non sono frequenti come dovrebbero essere e/o in quanto i bus sono senza confort alcuno, alla stregua di "camere di soffocamento"; aumenta l'utenza irregolare di individui socialmente pericolosi e delinquenti).

Risulta esserci, indubbiamente, un chiaro collegamento finalistico tra l'azione della sindacalista Micaela Quintavalle (nel prendere parte al servizio di inchiesta televisiva "LE IENE", oggetto di contestazione disciplinare), le sue funzioni sindacali e lo scopo sindacale perseguito: il proselitismo per Cambia-Menti M410; la protesta per il bene collettivo della categoria; la resistenza rispetto



a peggioramenti contrattuali posti in essere da ATAC SpA, rispetto della salute e della integrità fisica dei lavoratori messe continuamente a rischio.

Da questo assioma risulta palese il nesso di causalità tra l'evento "denuncia mediatica" e la funzione di rappresentante sindacale della lavoratrice talchè, in conclusione, l'azienda ha punito espressamente l'azione sindacale nella sua accezione più genuina, combattiva, anticonformista e non assoggettata al potere datoriale.

Si è di fronte ad una grave menomazione della libertà sindacale, costituzionalmente garantita.

Molto si potrebbe ancora scrivere in merito ma, in attesa del verdetto giudiziario, su cui si pone grande fiducia, si intende, intanto, sollecitare una profonda riflessione in **tutte le istituzioni pubbliche, ivi incluso l'Egregio Ministro Luigi Di Maio, nonché l'Egregio Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Danilo Toninelli**, affinché si prenda atto di quanto sia accaduto ai danni di una lavoratrice onesta, diligente e seria cui pare sia iniquamente addebitato "un fatto sovrastimato"... cadendo in oblio – forse – la gravità di misfatti ben più pesanti che unicamente hanno causato in maniera concreta e determinante il disastro economico-finanziario di ATAC SpA^[3] e la sua perdita di pregio in termini di immagine.

Intanto, proprio in questi giorni, abbondano nuove notizie "scandalo" sui problemi dell'azienda, problemi certamente non riconducibili ad azioni legittimamente intraprese da una sindacalista espulsa!

L'altra riflessione, anche più importante, deve, invece, riguardare lo stato di insoddisfazione e le ragioni che spingono i lavoratori a denunciare e a scioperare per motivi legati alla loro sicurezza e alle loro condizioni di lavoro. Bisognerebbe, piuttosto, andare alla radice dei problemi, senza soffocare le manifestazioni di dissenso e vivendo la condizione ordinaria dei lavoratori – ormai disaffe-



zionati alla loro professione – anche solo per un giorno: i rappresentanti istituzionali, per esempio, potrebbero prendere un autobus a Roma insieme all'autista, seguirlo per tutta la durata del suo turno, 6 ore e 30 minuti (6 ore e 40 minuti in punta massima), con brevissime pause di pochi minuti all'arrivo ai capolinea (insufficienti per andare persino in bagno!), per capire cosa accade quotidianamente durante il suo servizio, quali pericoli incontra soprattutto nelle zone periferiche romane con utenti tutt'altro che "raccomandabili", quanto caldo si sente in agosto se il microclima in vettura non funziona e "subirlo" per 6 ore e 30 minuti, e tante altre evenienze scomode che stanno riducendo questo lavoro a quanto di più disonorevole possa fare un uomo e una donna nella propria vita professionale.

L'espulsione di chi denuncia il malessere dei lavoratori non può essere giustificato in nessun contesto democraticamente "conformato", alla luce della Costituzione, dello Statuto dei Lavoratori e di tutte le fonti di diritto europeo ed internazionale che tutelano massicciamente la facoltà dei lavoratori di unirsi in qualsiasi forma associativa e di esercitare i diritti e le libertà sindacali e di opinione senza che queste diventino causa di ritorsione a loro carico da parte aziendale. ■

Note

^[1] Il **Regolamento UE n. 181/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011** stabilisce, tra gli altri, che uno degli obiettivi dell'UE è garantire **un livello elevato di protezione dei passeggeri nel trasporto con autobus e una maggiore protezione dei consumatori**, tenuto conto anche della loro possibile ridotta mobilità per disabilità, malattia, anzianità, maternità, nel più ampio ambito dei diritti dei viaggiatori della direttiva 90/314/CEE.

^[2] A nulla rilevando, oltretutto, l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, in violazione dei vincoli di cui al d.lgs. n. 81/2008, il lavoratore ha diritto di rifiutare di svolgere prestazione lavorativa, senza subire alcuna ritorsione o trattenuta retributiva trovandosi di fronte ad un inadempimento contrattuale datoriale.

^[3] **IL DISSESTO DELL'AZIENDA DI TRASPORTI DI ROMA - Atac, ecco tra costi vivi e occulti il buco da oltre 8 miliardi in 15 anni**, di Fabio Pavesi, 28 luglio 2017, da IL SOLE 24 ORE.

[*] Consulente del Lavoro, www.sibillaconsulting.com, in collaborazione con lo studio legale Prof. Avv. Fabrizio Proietti e Avv. Luca Parisella.

Controlli interni e controlli esterni: chi controlla i controllori?

di Palmina D'Onofrio [*]



Da alcuni decenni le Pubbliche amministrazioni hanno la necessità di predisporre piani per verificare se e in che misura i servizi da loro prestati siano rispondenti alla loro “mission” e soddisfacenti per il cittadino-utente. Alcune di queste verifiche, tipo quelle legata alla *customer satisfaction* sono rivolte prevalentemente a valutazioni e giudizi esterni all'amministrazione.

Esistono anche controlli interni per valutare atti, processi e performance, come, ad esempio, la regolarità del processo amministrativo-contabile e la qualità delle prestazioni delle risorse umane.

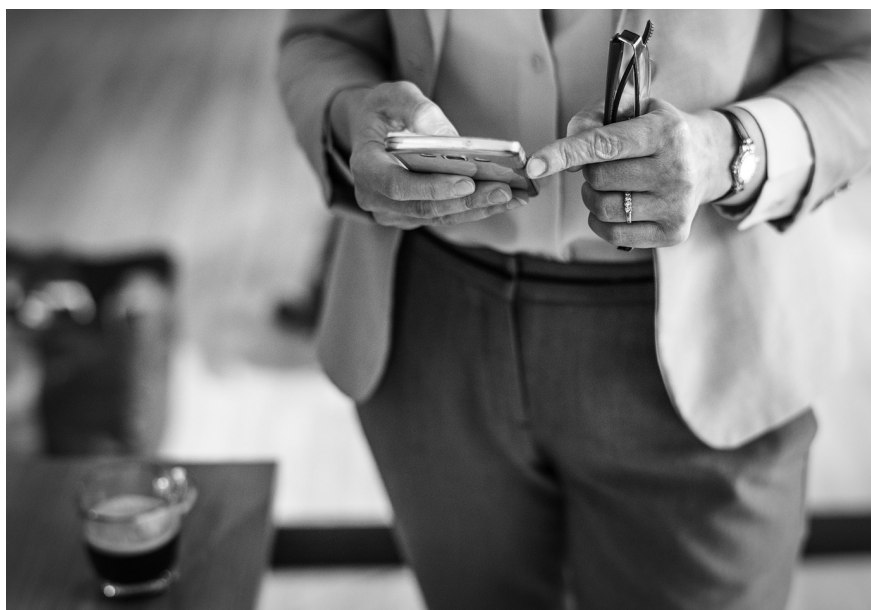
Anche l'Ispettorato Nazionale del Lavoro è chiaramente interessata a queste novità legislative e alla loro applicazione. Proprio nei giorni scorsi il capo dell'Ispettorato ha adottato e pubblicato un Decreto avente ad oggetto l'attività di Audit. Si tratta di un insieme di attività di “controllo interno” su materie che furono introdotte nel 1999 dal D.Lgs 286 e poi ampliate nel 2009 dal D. Lgs 150/2009 (cd decreto Brunetta).

Il Piano adottato è triennale ed è strettamente correlato al *Piano delle Performance* con le sue direttive e il *Piano triennale per La prevenzione della Corruzione e della Trasparenza*.

Le materie oggetto del controllo interno riguardano la regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza, la valutazione e il controllo strategico. Queste verifiche mirano a capire se le attività svolte dall'amministrazione siano rispondenti agli obiettivi dichiarati nel

Piano della Performance e se la gestione organizzativa amministrativa e contabile sia corretta e rispondente alle esigenze specifiche. Queste verifiche permetteranno, laddove vengano rilevate delle distorsioni, di apportare gli opportuni correttivi.

Per la realizzazione di queste attività l'Amministrazione ha adottato Linee Guida dove vengono descritte i principi, le procedure, le metodologie e gli strumenti di lavoro del Gruppo Audit istituito nel giugno del 2018 (D.D. n. 19) per le attività di verifica della regolarità e dei processi e degli atti adottati.



L'Audit interno, viene precisato, è un'attività indipendente ed obiettiva di consulenza per migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. Il gruppo è composto da 15 dirigenti di II fascia e da 20 funzionari di area III individuati a seguito di ricognizione e appositamente formato partecipando a un corso organizzato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA). Vengono anche

indicati i casi di incompatibilità del ruolo di Auditor incaricato. Nello svolgimento delle sue funzioni l'Auditor deve essere imparziale ed autonomo nel giudizio; competente con adeguata professionalità e garantire il massimo rigorosa correttezza. I rilievi che lo stesso evidenzia devono poggiare su elementi probanti e circostanziati e comunicati al soggetto verificato affinché questi possa apportare gli interventi correttivi necessari.



Vengono poi fornite indicazioni circa gli ambiti di intervento e le procedure anche comunicative da adottare dopo aver individuato la mappa dei rischi anche in riferimento all'attività ispettiva.

Il progetto Audit ha l'innegabile pregio di dare opportuni strumenti alla pubblica amministrazione per conoscere, misurare e valutare eventuali situazioni critiche che si frappongono tra gli obiettivi espressamente dichiarati e le azioni – intese in senso lato – rese. Ma trattandosi palesemente di percorsi interni, non sono suscettibili di ulteriori controlli e, quindi, c'è il rischio concreto che i rilievi oppure le soluzioni adottate non siano adatte. Spontanea sorge anche la domanda: chi controlla i controllori?

Ad avviso di chi scrive, trattandosi di uno

strumento innovativo necessita innanzitutto di essere collaudato ma anche di essere capito ed implementato non solo dagli Auditors ma da tutti gli attori protagonisti, in quanto elementi come il grado di attenzione del personale rispetto alle materie dell'Audit e le esperienze formative e professionali di tutti hanno un ruolo significativo per ottenere buoni risultati.

Spesso invece si assiste a una cattiva "gestione" e ad una altrettanto cattiva comunicazione di questi "piani" che portano non tanto al malcontento come avviene in relazione alla valutazioni delle *Performance* ma a un disinteresse generalizzato. Anzi può addirittura capitare che qualcuno non sa proprio di cosa si parli.

Insomma sarebbe doveroso ricordare a chi di dovere che in ossequio alle Leggi non devono essere date mere "risposte protocollari" ma è opportuno far comprendere l'importanza di certi passaggi. In altre parole alla pubblicazione e alla adozione degli atti va fatta seguire la condivisione. Ma chi scrive è convinta che l'Ispettorato del Lavoro sta andando, pian pianino, proprio nella giusta direzione. ■



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

Assenze per malattia e permessi per visite, esami e terapie

Cosa prevede il CCNL delle Funzioni Centrali

di Dorina Cocca e Tiziano Argazzi [*]



Introduzione

Nel precedente numero di questo periodico^[1] si sono esaminate alcune delle tante novità contenute nel CCNL del 12 febbraio 2018 relativo al personale del Comparto Funzioni Centrali (nel seguito **Nuovo CCNL**). In tale occasione si è cercato di approfondire gli artt. 31-34 relativi ai permessi. Le argomentazioni che seguono invece riguardano gli artt. 35, 37 e 38.

Nelle ultime settimane l'Aran e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro rispettivamente con note prot. 12389 dell'11.06.2018 e 10916 del 10.08.2018 hanno fornito interessanti indicazioni sulle principali disposizioni introdotte dal Nuovo CCNL fra cui le materie commentate nel prosieguo.

Però, prima di trattare tali argomenti, appare doveroso evidenziare, che le ipotesi applicative formulate dagli scriventi nel precedente articolo, hanno poi trovato puntuale conferma nelle soluzioni proposte dall'Aran con la nota appena ricordata. Unica eccezione è costituita dalle modalità di contabilizzazione dei permessi di cui all'art. 32 con rubrica "Permessi orari retribuiti per particolari motivi personali o familiari". Nell'approfondimento veniva evidenziato che, stante il divieto posto dal Nuovo CCNL, di fruizione di tali permessi per frazione di ora, al verificarsi di una tale situazione, il debito orario corrispondente andava considerato come orario flessibile di cui all'art. 26. L'Aran ha fatto invece presente che se il permesso ex art. 32 ha una durata inferiore all'ora la relativa contabilizzazione è pari ad un'ora intera, ciò anche al fine di evitare una eccessiva frammentazione. Invece nell'ipotesi in

cui il permesso abbia una durata superiore ad un'ora andrà contabilizzato per il tempo effettivamente usufruito, senza arrotondamento alcuno^[2].

Assenze per malattia: dal vecchio al nuovo CCNL

In premessa giova evidenziare che il precedente contratto non contemplava permessi specifici per visite, terapie ed esami diagnostici. L'art. 18 co.2 del CCNL Comparto Ministeri del 16.05.1995, stabiliva semplicemente che, a domanda del dipendente – per particolari motivi personali o familiari debitamente documentati – erano concessi, nell'anno, tre giorni di permesso retribuito, fruibili anche in modalità oraria, nel limite massimo di 18 ore.

A questa mancanza contrattuale ha sopperito la legge. Infatti con il co. 5-ter dell'art. 55-septies del D.Lgs 165/2001^[3] è stato stabilito che "Nel caso in cui l'assenza per malattia abbia luogo per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici, il permesso è giustificato mediante la presentazione di attestazione, anche in ordine all'orario, rilasciata dal medico o dalla struttura, anche privati, che hanno svolto la visita o la prestazione o trasmessa da questi ultimi mediante posta elettronica".

A seguito di tali modifiche, in



particolare quelle introdotte dal D.L. 101/2013, il Dipartimento della Funzione Pubblica, con Circ. n. 2 del 17 febbraio 2014, impartì precise disposizioni a tutte le Pubbliche Amministrazioni disponendo che “a seguito dell’entrata in vigore della novella, per l’effettuazione di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici il dipendente deve fruire dei permessi per documentati motivi personali, secondo la disciplina dei CCNL, o di istituti contrattuali similari o alternativi (come i permessi brevi o la banca delle ore). La giustificazione dell’assenza, ove ciò sia richiesto per la fruizione dell’istituto (quali ad esempio permessi per documentati motivi personali), avviene mediante attestazione redatta dal medico o dal personale amministrativo della struttura pubblica o privata che ha erogato la prestazione”.

La circolare de qua venne poi dichiarata illegittima dal TAR del Lazio^[4]. I Giudici amministrativi, dopo avere affermato che l’Amministrazione non può emanare una circolare per cambiare unilateralmente ciò che è stabilito e regolato per via contrattuale, chiarirono che detta circolare era da considerare illegittima in quanto, da un lato, “i permessi regolamentati nei rispettivi contratti di comparto hanno una finalità del tutto diversa da quella relativa alla cura dello stato di salute e anche per la loro esiguità non possono essere estesi ad altri scopi” e dall’altro che “la materia oggetto della novella trova il suo naturale elemento di attuazione nella disciplina contrattuale da rivisitare e non in atti generali che impongono modifiche unilaterali in riferimento a CCNL già sottoscritti”.

La decisione del Tribunale Amministrativo ha per certi versi “imposto” al Dipartimento della Funzione Pubblica, all’Aran ed alle Organizzazioni sindacali, in sede di rinnovo contrattuale, un percorso condiviso



per regolamentare, in via negoziale, tali assenze.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica nell’atto di indirizzo per la riapertura dei tavoli di contrattazione^[5] aveva quindi rappresentato la necessità di affrontare, in sede di rinnovo contrattuale, la materia dei permessi, assenze e malattia. E ciò è avvenuto con l’inserimento nel Nuovo CCNL dell’art. 35 recante in rubrica “Assenze per l’espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche ed esami diagnostici”. In tal modo si è proceduto ad una complessiva rivisita di tutte le tutele connesse alle assenze per malattia, introducendo un nuovo istituto che permette la fruizione di specifici permessi, nella misura massima di 18 ore annue, fruibili su base giornaliera od oraria, per sottoporsi a visite, prestazioni specialistiche, terapie ed esami diagnostici, comprensive anche dei tempi di percorrenza da e per la sede di lavoro.

Le assenze e i permessi per visite, esami e terapie: cosa prevede l’Art. 35 del nuovo CCNL

La disposizione in commento, composta da 15 commi, disciplina nei primi dieci “gli specifici permessi”, fruibili su base giornaliera ed oraria, spettanti per visite, terapie, prestazioni specialistiche ed esami diagnostici. Il comma 1 ne stabilisce la fruizione su base giornaliera od oraria nell’ammontare massimo annuo di 18 ore, comprensive anche dei tempi di percorrenza da e per la sede di lavoro^[6].

Tali permessi sono assimilati alle assenze per malattia ai fini del periodo di computo (per il computo, sei ore di permesso usufruite su base oraria corrispondono convenzionalmente ad una giornata lavorativa) e sono sottoposti al medesimo regime economico. Nel caso fruizione per l’intera giornata lavorativa, l’incidenza dell’assenza sul monte orario a disposizione del dipendente viene computata con riferimento all’orario di lavoro che il medesimo avrebbe dovuto prestare nella giornata di assenza. Nell’ipotesi in cui la fruizione sia “ad ore” non è prevista la decurtazione del trattamento economico accessorio, prevista per i primi dieci giorni di assenza per malattia.

La seconda parte dell’articolo (nello specifico i commi 11,

12 e 14) riguarda invece situazioni di incapacità lavorativa temporanea “concomitanti” o da porre in relazione con prestazioni, visite, esami diagnostici e terapie (anche periodiche o ripetute per un tempo significativo) comportanti incapacità al lavoro. In queste ultime ipotesi l’assenza è imputata alla malattia, con la conseguente applicazione della disciplina legale e contrattuale in ordine al relativo trattamento economico.

A ben vedere, quest’ultima parte della norma contrattuale pone vari interrogativi. Uno su tutti: **in ragione della disciplina organica in tema di malattia introdotta per via contrattuale è ancora possibile invocare, per le assenze a tale titolo, il co. 5-ter dell’art. 55-septies del D.Lgs. 165/2001?**

L’Aran, con la nota già ricordata, ha “preliminarmente” chiarito che l’art. 35 del Nuovo CCNL introduce una organica ed esaustiva disciplina in materia di “assenze per l’espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici”, che non si pone in contrasto, né su un piano diverso, rispetto alla previsione normativa dettata dal co. 5-ter dell’art. 55-septies del D.Lgs. 165/2001. Il motivo è presto detto: l’indicato articolo di legge prende in considerazione solo un aspetto di per sé limitato (il contenuto della giustificazione del permesso fruito) e non anche la regolazione, in modo organico ed esaustivo – come fa l’art. 35 del Nuovo CCNL – dei permessi per l’espletamento di visite, terapie, prestazioni ed esami. È quindi di tutta evidenza che con il Nuovo CCNL è stata data specifica attuazione alla previsione legislativa di cui al co. 5-ter dell’art. 55 – septies del D.Lgs. 165/2001.

Inoltre, da una lettura combinata della norma appena citata con l’art. 35 del Nuovo CCNL, a cui deve aggiungersi anche la sentenza del TAR del Lazio n. 5714/2015, risulta in maniera piana che le assenze dal lavoro per malattia “per l’espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici” indicate nel co. 5-ter dell’art. 55-septies del DLgs 165/2001 rimangono possibili solo per le ipotesi introdotte dall’art. 35 del Nuovo CCNL e descritte ai commi 11 (concomitanza tra l’espletamento di visite specialistiche, l’effettuazione di terapie od esami diagnostici e la situazione di incapacità lavorativa temporanea del dipendente conseguente ad una patologia in atto), 12 (incapacità lavorativa determinata dalle caratteristiche di esecuzione e di impegno organico delle visite specialistiche, degli accertamenti, esami diagnostici e/o delle terapie) e 14 (necessità per il lavoratore di sottoporsi a terapie periodiche, anche per lunghi periodi, che determinano incapacità di lavoro).



Tutti e tre i casi indicati sono caratterizzati da uno stato di **incapacità lavorativa**, con ciò intendendo una temporanea impossibilità del dipendente a rendere la prestazione di lavoro. Per tale motivo le assenze di cui trattasi, si differenziano dai permessi regolati negli altri commi, presentando una più diretta riconducibilità alla nozione di malattia. In tali casi, quindi, l’assenza non è fruibile ad ore e non vi è riduzione del monte ore annuo di 18 ore indicato al co.1.

Da ultimo, come specificato nel comma 15, per l’espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici il dipendente potrà fruire - in alternativa ai permessi di cui al co.1 dell’art. 35 - di: **(a)** permessi brevi a recupero; **(b)** permessi per motivi familiari e personali; **(c)** riposi connessi alla banca delle ore e **(d)** riposi compensativi maturati a seguito di effettuate prestazioni di lavoro straordinario.

La giustificazione delle assenze disciplinate dall’Art. 35

Il Nuovo CCNL delinea un quadro preciso per quanto riguarda sia la presentazione della domanda di permesso e, soprattutto, in ordine alla giustificazione delle assenze effettuate a tali titoli.

La domanda di fruizione è presentata, di norma, dal dipendente nel termine di preavviso di (almeno) tre giorni. In caso di particolare e comprovata urgenza o necessità, è ammessa la presentazione dell’istanza anche nelle 24 ore precedenti la fruizione, ma comunque non oltre l’inizio dell’orario di lavoro del giorno in cui il lavoratore ha necessità di fruire del permesso orario o giornaliero.

Puntuali anche le modalità di giustificazione di tali assenze. Il comma 9 stabilisce che la giustificazione dei permessi orari o giornalieri contemplati

al comma 1 avviene mediante attestazione di presenza, anche in ordine all'orario, predisposta dalla struttura sanitaria, anche privata, dove si è svolta la prestazione. La relativa attestazione andrà poi trasmessa all'Ufficio di appartenenza direttamente dal dipendente oppure inoltrata in via telematica dalla struttura che ha erogato la prestazione sanitaria.

Come precisato meglio più avanti, si ritiene che l'indicazione dell'orario nella attestazione giustificativa dell'assenza, sia tassativa per tutti i permessi fruiti sia in modalità oraria e sia giornaliera.

Più articolata la giustificazione delle assenze di cui ai commi 11, 12 e 14. Nella disposizione contrattuale si parla sempre di "incapacità lavorativa", un concetto ampio che, in via generale, sta ad indicare l'inidoneità - parziale o totale, temporanea o permanente - a svolgere un lavoro, realisticamente esigibile, nel campo della abituale attività del soggetto interessato. Sembra evidente che l'incapacità lavorativa a cui fa riferimento l'articolo 35 del Nuovo CCNL sia quella determinata da uno stato di malattia. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, richiamando due sentenze della Suprema Corte di Cassazione^[7] ha fatto presente (Circolare n. 8/2008) che per ricondurre a malattia le visite mediche, gli esami clinici e gli accertamenti diagnostici è necessaria una stretta correlazione tra essi ed uno stato patologico in atto che non consenta la prestazione lavorativa. Possono altresì essere imputate a malattia le terapie che si rendano indispensabili - anche in momenti successivi alla fase acuta - ai fini della guarigione del lavoratore ovvero, nel caso di affezioni croniche, per evitare un peggioramento dell'infermità.



Quindi in ambito lavoristico la malattia viene definita come una situazione di incapacità lavorativa, collegata ad una patologia in atto, che rende impossibile l'effettuazione della prestazione lavorativa. Tale valutazione terminologica rileva ai fini delle modalità di giustificazione delle assenze effettuate per tali titoli.

Tre sono le fattispecie previste dal Nuovo CCNL^[8]:

Giustificazione dell'assenza riconducibile al comma 11: in tale ipotesi l'assenza è giustificata mediante attestazione di malattia del medico curante ed attestazione di presenza, anche in ordine all'orario, predisposta dalla struttura sanitaria, anche privata, dove si è svolta la visita o la prestazione.

Giustificazione dell'assenza riconducibile al comma 12: Nell'articolato contrattuale viene indicato che l'assenza è giustificata a mezzo di attestazione di presenza, anche in ordine all'orario predisposta dalla struttura sanitaria, anche privata, dove si è svolta la visita o la prestazione. L'Aran con proprio parere del 4.07.2018 ha evidenziato che "La giustificazione dell'assenza, nel caso di cui all'art. 35, comma 12, è fornita mediante attestazione di presenza che documenti l'effettivo svolgimento della prestazione, la quale, oltre alle indicazioni circa l'orario, dovrà dare conto anche dello stato di incapacità lavorativa determinatosi in conseguenza della stessa prestazione".

Quindi, per ricondurre l'assenza nell'alveo del comma 12 è necessario che la struttura sanitaria, dove si è svolta la prestazione, certifichi l'incapacità lavorativa del soggetto, che deve essere determinata dalle "caratteristiche di esecuzione" e di "impegno organico" delle visite specialistiche, degli accertamenti, degli esami diagnostici e/o delle terapie.

La stessa Agenzia con altro proprio parere del 15.06.2018, ha dato indicazioni anche in merito alle modalità di trasmissione della attestazione di presenza evidenziando che "secondo la previsione contrattuale, l'attestazione deve essere prodotta, dalla struttura, anche privata, che ha svolto la prestazione. Il contratto non prescrive che essa vada trasmessa necessariamente in via telematica, né menziona specifiche modalità di trasmissione. Semplicemente, richiede l'inoltro all'amministrazione a cura del dipendente o direttamente da parte

Per fruire dei permessi Art. 35: domanda o semplice comunicazione

Il co. 8 del più volte citato art. 35 precisa che il dipendente per la fruizione dei permessi di cui al co.1 deve presentare "domanda" all'Ufficio di appartenenza. Il termine non parrebbe pienamente adeguato al contenuto dell'articolo in commento. Infatti se al dipendente viene richiesto di presentare una domanda, l'Amministrazione poi dovrebbe formulare un parere (positivo o negativo) in merito all'istanza ricevuta. Invece, come peraltro precisato dall'Aran, "l'effettuazione di una terapia, di una visita o di un esame diagnostico, come pure il ricorso a prestazioni specialistiche, anche con finalità di mera prevenzione, vengono a costituire il titolo che determina l'insorgenza del diritto all'assenza in oggetto, che va pertanto giustificata solo con la relativa attestazione di presenza". Quindi, a parere di chi scrive, il termine "domanda" indicato nell'articolato contrattuale dovrebbe essere inteso come semplice "comunicazione" da presentare all'Ufficio di appartenenza nel rispetto del termine di preavviso di almeno tre giorni e, nei casi di comprovata urgenza e necessità, anche nelle 24 ore precedenti la fruizione ed, in ogni caso, non oltre l'inizio dell'orario di lavoro del giorno in cui il dipendente intende fruire del permesso orario o giornaliero.

Unico adempimento per il dipendente rimane quello di giustificare l'assenza mediante l'attestazione di presenza redatta dalla struttura sanitaria, pubblica o privata, che ha erogato la prestazione.

Viene precisato che nella attestazione deve essere ricompreso anche l'orario. Al riguardo si ritiene che l'indicazione dell'orario sia da ritenere tassativa per tutti i permessi fruiti, sia in modalità oraria e sia giornaliera.

La valutazione trova conferma anche nella nota dell'INL del 10.08.2018 recante in oggetto "Indicazioni sulle principali disposizioni innovative introdotte nel CCNL del 12 febbraio 2018, relativo al personale del Comparto Funzioni Centrali" dove viene ribadito che l'assenza viene giustificata mediante attestazione di presenza (presso la struttura che ha erogato la prestazione) anche in ordine all'orario. La terminologia utilizzata, "anche in ordine all'orario", fa presumere che nella attestazione debba essere inserito solamente l'orario in cui si è svolta la visita o la prestazione e non anche l'ora di entrata e di uscita dalla struttura.

della struttura che ha erogato la prestazione, anche per via telematica. La trasmissione in via telematica costituisce, pertanto, una mera possibilità".

Giustificazione dell'assenza riconducibile al comma 14: se i dipendenti, a causa delle patologie sofferte, debbono sottoporsi periodicamente, anche per lunghi periodi, a terapie è sufficiente un'unica certificazione, anche cartacea, del medico curante che attesti la necessità di trattamenti sanitari ricorrenti, comportanti incapacità lavorativa, secondo cicli o calendari stabiliti. Tale attestazione andrà prodotta all'Ufficio di appartenenza dai



lavoratori interessati prima dell'inizio delle terapie fornendo, se possibile, anche il relativo calendario. A questa prima attestazione fanno poi seguito le singole certificazioni di presenza nella struttura

sanitaria da cui risulti l'effettuazione delle terapie e la loro calendarizzazione come prescritte dal medico.

Da ultimo si rileva che il Nuovo CCNL fa riferimento a "singole attestazioni di presenza" da ciò appare del tutto evidente, a parere di chi scrive, che dovrà essere prodotta una certificazione per ogni giornata di terapia non parendo ammissibile una certificazione cumulativa che ricomprenda tutte le giornate di cura.

Le assenze per malattia disciplinate dagli Artt. 37 e 38

L'articolo 37 disciplina le assenze per malattia ed il trattamento economico spettante. Il Nuovo CCNL nulla innova rispetto al precedente, in merito al comparto. Invece vi sono parecchie novità per quanto concerne la risoluzione del rapporto di lavoro a causa dello stato di malattia. Innanzi tutto se il dipendente, superati i periodi di conservazione del posto, venga riconosciuto idoneo a proficuo lavoro, ma non allo svolgimento delle mansioni del proprio profilo professionale, l'Amministrazione procede secondo quanto previsto dal D.P.R. 27.07.2011 n. 171, ed in particolare in base all'art. 7. Ove non sia possibile applicare l'art. 7 oppure nel caso in cui il dipendente sia dichiarato permanentemente inidoneo a svolgere qualsiasi proficuo lavoro, l'Amministrazione, con le procedure di cui al D.P.R. n. 171/2011, può risolvere il rapporto di lavoro,

previa comunicazione all'interessato, entro 30 giorni dal ricevimento del verbale di accertamento medico, corrispondendo, se dovuta, l'indennità di preavviso.

Per quanto poi riguarda il trattamento economico viene stabilito che spetta:

- (a) l'intera retribuzione mensile fissa e continuativa con esclusione di ogni altro compenso accessorio, comunque denominato, per i primi nove mesi di assenza. Nell'ambito di tale periodo, per le malattie superiori a quindici giorni lavorativi o in caso di ricovero ospedaliero e per il successivo periodo di convalescenza post ricovero, al dipendente compete anche il trattamento economico accessorio fisso e ricorrente, ivi compresa l'indennità di posizione organizzativa, esclusi i compensi per le prestazioni di lavoro straordinario, nonché le indennità legate allo svolgimento della prestazione lavorativa;
- (b) il 90 % della retribuzione di cui alla lettera "a" per i successivi tre mesi di assenza;
- (c) il 50 % della retribuzione di cui alla lettera "a" per gli ulteriori sei mesi del periodo di conservazione del posto.

I trattamenti accessori correlati alla performance dell'anno competono, secondo i criteri definiti dal contratto collettivo nazionale integrativo, solo se e nella misura in cui sia valutato un positivo apporto del dipendente ai risultati, per effetto dell'attività svolta nel corso dell'anno, durante le giornate lavorate, secondo un criterio non necessariamente proporzionale a queste ultime.

Superato il periodo in cui si ha diritto alla conservazione del posto (i primi 18 mesi di assenza), l'ulteriore periodo eventualmente concesso dall'Amministrazione (e pari ad ulteriori 18 mesi), su richiesta del dipendente, in casi particolarmente gravi, non è in alcun modo retribuito.

Si evidenzia altresì che ai fini della determinazione del trattamento economico spettante al lavoratore in caso di malattia, le assenze dovute a day-hospital,



al ricovero domiciliare certificato dalla Asl o da struttura sanitaria competente, purché sostitutivo del ricovero ospedaliero o nei casi di day-surgery, day-service, pre-ospedalizzazione e pre-ricovero, sono equiparate a quelle dovute al ricovero ospedaliero e ai conseguenti periodi di convalescenza.

Nulla è cambiato in relazione alla comunicazione all'Ufficio dell'assenza per malattia. La situazione, salvo comprovato impedimento, deve essere portata a conoscenza dell'ufficio di appartenenza tempestivamente e comunque non oltre l'inizio dell'orario di lavoro del giorno in cui si verifica, anche nel caso in cui trattasi di prosecuzione dell'assenza.

I commi 14 e 15 delineano gli adempimenti a carico del lavoratore assente per malattia, nel caso debba allontanarsi dal proprio domicilio. In tale ipotesi il dipendente, anche se in possesso di espressa autorizzazione del medico curante ad uscire, è tenuto a farsi trovare nel domicilio comunicato all'Ufficio di appartenenza, in ciascun giorno, anche se domenicale o festivo, nelle fasce di reperibilità previste dalle disposizioni vigenti. Se poi il lavoratore debba allontanarsi dal domicilio comunicato, durante le fasce di reperibilità, per visite mediche, prestazioni o accertamenti specialistici o per altri giustificati motivi, che devono essere, a richiesta, documentati, è tenuto a darne preventiva comunicazione all'Ufficio di appartenenza.

Da ultimo alcune considerazioni in merito alle patologie gravi che richiedono terapie salvavita. Al riguardo, l'art. 38, stabilisce che in presenza di gravi patologie che richiedono terapie salvavita - come ad esempio l'emodialisi e la chemioterapia ed altre ad esse assimilabili, attestate dalle competenti strutture medico legali delle Aziende Sanitarie Locali - i relativi giorni di ricovero ospedaliero o di day - hospital ed i giorni di assenza dovuti per sottoporvisi, non rientrano nel computo delle assenze per malattia.

Parimenti non rientrano nel computo anche i giorni di assenza dovuti agli effetti collaterali delle citate terapie, comportanti incapacità lavorativa, per un periodo massimo di quattro mesi per ciascun anno solare. I giorni di assenza dovuti alle terapie e agli effetti collaterali delle stesse dovranno essere debitamente certificati dalla struttura medica convenzionata ove è stata effettuata la terapia ovvero dall'organo medico competente. La procedura per il riconoscimento della grave patologia è attivata dal dipendente e, dalla data del riconoscimento della stessa, decorrono le disposizioni della norma. Va da sé che la nuova disciplina si applica alle assenze a tale titolo effettuate successivamente alla data di

Note

- [1] Lavoro@Confronto Anno VI - N. 27 - Maggio/Giugno 2018 – pagg. 17-23: “Pubblico impiego: tante le novità nel nuovo CCNL”;
- [2] A tale proposito, si richiama il recente orientamento applicativo CFC1 del 15/06/2018 dell’Aran con il quale si ritiene, per evitare problematiche applicative, che l’espressione “non sono fruibili per frazione di ora” possa essere interpretata nel senso che i permessi in questione non sono fruibili per un arco temporale inferiore ad una sola ora. Conseguentemente, puntualizza l’Aran, il dipendente non potrà fruirne per 20 o anche per 50 minuti (dovendo in questo caso, comunque, contabilizzare un’intera ora), mentre si ritiene possibile l’utilizzo per periodi composti da un’ora o da un numero intero di ore, seguiti da frazioni di ora (ad esempio un’ora e un’ora e quindici minuti, un’ora e trenta minuti, due ore e venti minuti, etc.). A titolo esemplificativo se il permesso ha una durata di 20 o anche di 30 o 50 minuti la contabilizzazione sarà comunque di un’ora. Se invece il permesso è di un’ora e trenta minuti la contabilizzazione sarà pari ad un’ora e trenta minuti.
- [3] Comma introdotto dall’art. 16 co.9 del D.L. 6.07.2011 n. 98 convertito con modificazioni nella Legge 15.07.2011 n. 111 e poi modificato, nella odierna formulazione, dall’art. 4 co. 16 bis del D.L. 31.08.2013 n. 101 convertito con modificazioni nella Legge 30.10.2013 n. 125;
- [4] Sentenza TAR Lazio n. 5714 pubblicata in data 17 aprile 2015;
- [5] Dipartimento della Funzione Pubblica, Atto di indirizzo per la riapertura dei tavoli di contrattazione trasmesso all’Aran con nota prot.39110 del 6.07.2017. In particolare veniva evidenziato che “le assenze dal servizio per l’espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici richiedono una specifica disciplina contrattuale. Tali assenze presentano la caratteristica di non essere assimilabili in tutto all’assenza per malattia, in quanto può mancare il presupposto della patologia in atto, e di essere comunque entro certi limiti giustificabili, per la particolare



causa, consistente nell’esigenza di cura o di prevenzione. (...). Visti i variegati problemi di gestione dell’istituto e considerata la maggiore flessibilità della fonte negoziale, il rinnovo contrattuale costituisce l’opportunità per dare contorni più definiti, superando le attuali incertezze applicative, all’istituto delle assenze dal servizio per l’espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici”.

- [6] È appena il caso di precisare che i permessi di cui all’art. 35 vanno ad aggiungersi a quelli riconducibili ai particolari motivi personali e familiari disciplinati dall’art. 32;
- [7] Per la Suprema Corte in ragione dell’art. 2110 Cod. civ. la malattia va intesa come stato patologico in atto, non come generica alterazione dello stato psicosomatico, ovvero come mera esigenza terapeutica, sganciata dalla concreta ed accertata impossibilità di proseguire nella prestazione lavorativa (Cass. civ., n. 5027 del 5 settembre 1988; Cass. civ. n. 3578 del 14 giugno 1985);
- [8] L’Aran, con riguardo a tali tre situazioni, ha evidenziato che si caratterizzano per stati di incapacità lavorativa. Per tali ragioni essi si differenziano dai permessi regolati negli altri commi, presentando una più diretta riconducibilità alla nozione di malattia. Conseguentemente, in tali casi, l’assenza non è fruibile ad ore e non vi è la riduzione del monte ore annuo di 18 ore..

[*] 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.

Rendita vitalizia per i dipendenti della PA

Meglio sistemare la posizione assicurativa entro il 31 dicembre 2018

di Stefano Stefani [*]



Può accadere, per i più svariati motivi, che il datore di lavoro privato non provveda al versamento dei dovuti contributi pensionistici in favore del lavoratore dipendente, oppure li versi in misura inferiore al dovuto perché li calcola su una retribuzione inferiore a quella corrisposta. Trascorsi 5 anni il datore di lavoro non può più versare tali contributi né l'INPS richiederli perché è intervenuta la prescrizione.

In questa deprecabile situazione lavoratore perde il diritto alla quota di pensione corrispondente ai contributi non versati? In altri termini, il lavoratore avrà una pensione inferiore (eventualmente nessuna pensione!) a quella che si sarebbe aspettato in rapporto alla retribuzione percepita? La risposta a queste domande è certamente affermativa: quando nella posizione assicurativa del lavoratore sono presenti contributi inferiori al dovuto, l'INPS calcola una pensione proporzionale ad essi e, dunque, inferiore a quella che sarebbe stata attribuita se fossero stati accreditati tutti i contributi.

Tuttavia l'ordinamento prevede uno strumento di tutela per il lavoratore che permette, in qualche modo, di ovviare alla omissione del datore di lavoro: la costituzione della rendita vitalizia. Attraverso questo strumento il lavoratore potrà avere una pensione coerente con i periodi e le retribuzioni percepite.

La rendita vitalizia non consiste nel versamento ora per allora dei contributi ormai prescritti, cosa non più possibile, ma nel pagamento del riscatto di quella quota di pensione che spetta al lavoratore dipendente in relazione contributi omessi.

L'onere di riscatto *“È determinato sulla differenza tra l'importo della pensione che spetterebbe al richiedente sulla base dei contributi complessivamente accreditati, compresi quelli oggetti di riscatto, e l'importo della pensione determinato sulla base della contribuzione effettivamente accreditata nel fondo in cui si chiede il riscatto (Circ. 162 del 19.7.1997)”* (testo estratto dal sito INPS).

Naturalmente l'INPS riconoscerà la quota di pensione solo completato il riscatto, che potrebbe avvenire anche in un momento successivo alla data del pensionamento.



La rendita vitalizia può essere richiesta all'INPS da parte del lavoratore (con eventuale rivalsa sul datore di lavoro) oppure effettuata spontaneamente dal datore di lavoro.

La disciplina della rendita vitalizia succintamente descritta sembrerebbe non interessare gli impiegati statali iscritti alla Cassa Stato (CTPS). Può mai lo Stato aver omesso il versamento dei contributi previdenziali dei propri dipendenti?

In effetti, il Ministero dell'economia e finanze – NOIPA – rappresenta che ha *“sempre effettuato tutti i versamenti contributivi corrispondenti al pagato”* tuttavia riconosce che la banca dati INPS delle posizioni assicurative dei dipendenti *“è gravata dalla presenza di vuoti contributivi o errori relativi alla retribuzione imponibile”* (Ministero Economia e Finanze/DSII - ProtNum: 0015855/2018 del 06/06/2018). Dunque, la banca dati INPS presenta delle mancanze che potrebbero avere come conseguenza una pensione inferiore oppure nessuna pensione (in caso di mancato raggiungimento dei requisiti minimi previsti).

Stando così le cose è imprescindibile che ogni dipendente statale controlli la propria posizione assicurativa per verificare l'eventuale *“presenza di vuoti contributivi o errori relativi alla retribuzione imponibile”*.

Ma c'è di più, infatti il controllo dovrà riguardare non solo le retribuzioni pensionabili (dal 1/1/1993) ma anche i periodi utili a pensione sia

quelli c.d. *utili ex se* (es.: ruolo, maggiorazioni, militare di leva, ecc.) sia quelli riconosciuti con provvedimento formale delle amministrazioni statali (es.: computi, riscatti, ricongiunzioni, ecc.). Il controllo può essere effettuato agevolmente confrontando i dati della posizione assicurativa INPS-CTPS con gli atti in proprio possesso.

Se la posizione assicurativa INPS risultasse incompleta o errata, il dipendente dovrà presentare all'INPS per via telematica la "Richiesta di Variazione Posizione Assicurativa" (RVPA) [che] *"rappresenta lo strumento attraverso il quale il lavoratore dipendente pubblico può far rilevare le inesattezze e gli errori contenuti nell'Estratto Conto Gestione Dipendenti Pubblici"* (testo estratto dal sito INPS). Tramite la RVPA il dipendente potrà inviare all'INPS la documentazione giustificativa per permettere all'Istituto di rettificare o integrare i dati in proprio possesso e l'INPS, a sua volta, potrà, a tale fine, richiedere anche all'ente datore di lavoro di sistemare la posizione assicurativa per la sua parte (cf. INPS circolare n. 148 del 21/11/2014 e successive).

In particolare, fino al 31/12/2018 gli enti datori di lavoro pubblici possono continuare a sistemare le posizioni assicurative secondo le modalità già in uso e dettate dall'ex INPDAP per la regolarizzazione contributiva. La dirigenza statale ha le competenze per proseguire nella sistemazione delle posizioni assicurative dei dipendenti statali già avviate, tuttavia il termine del 31/12/2018 si avvicina.

Anche le organizzazioni sindacali e le associazioni di patronato si sono rese parte attiva al fine di sostenere il dipendente statale nella sistemazione della posizione assicurativa.

Ma cosa succederà dal 1/1/2019 per le posizioni assicurative di quei dipendenti statali per i quali gli enti datori di lavoro non hanno provveduto a sistemare la posizione assicurativa secondo le modalità attualmente in uso ed entro il 31/12/2018?

Ebbene, i dipendenti statali possono continuare a presentare la RVPA anche dal 1/1/2019 in poi perché l'INPS non ha posto limiti a questa possibilità (notizia riportata sul sito INPS in data 13/8/2018), ma diversa è la situazione per gli enti datori di lavoro.

Infatti permane il limite di 5 anni alla prescrizione dei contributi a decorrere dal 1/1/2019 (INPS circolare n. 169 del 15/11/2017) e, a tale proposito, l'INPS precisa: *"i datori di lavoro pubblici potranno quindi continuare ad aggiornare le posizioni assicurative dei dipendenti, ma per i flussi trasmessi dal 1° gennaio 2019 dovranno sostenere un onere calcolato secondo le indica-*



zioni della circolare INPS 169/2017 (ossia [l'ente datore di lavoro] sarà obbligato a sostenere l'onere del trattamento di quiescenza riferito a periodi di servizio per cui è intervenuta la prescrizione, utilizzando come base di calcolo il criterio della rendita vitalizia)" (notizia riportata sulla home page INPS con data 13/8/2018).

In altri termini, poiché dal 1/1/2019 interviene la prescrizione quinquennale dei contributi, gli enti datori di lavoro (le amministrazioni statali) potranno sistemare le posizioni assicurative dei dipendenti statali pagando l'onere di riscatto previsto per la rendita vitalizia per i contributi ormai prescritti.

In conclusione, se da un lato è importante per i dipendenti statali presentare la RVPA il prima possibile, dall'altro sarebbe opportuno per gli enti datori di lavoro provvedere a sistemare le posizioni assicurative entro il 31/12/2018 al fine di evitare di sostenere l'onere per la quota di pensione relativa ai contributi prescritti pagando il riscatto secondo il criterio della rendita vitalizia.

Proprio con riferimento al pagamento del riscatto la novità e complessità della situazione che si è creata può far sorgere alcune semplici domande: chi provvederà (es.: le amministrazioni statali, il Ministero dell'economia e finanze, ...), come provvederà (es.: d'ufficio, a domanda dell'impiegato/pensionato, a seguito di sentenza, ...) e quando provvederà (es.: al momento della richiesta dell'impiegato o dell'INPS, al momento del pensionamento, ...) al pagamento del riscatto?

Si confida in una sinergia e una condivisione tra MEF, INPS e Amministrazioni statali al fine di giungere compiutamente e rapidamente alla soluzione delle problematiche, come auspicato nelle Conclusioni della nota MEF del 6/6/2018 sopra citata. ■

[*] Esperto di problemi previdenziali del Pubblico Impiego. Rappresentante Regionale per il Lazio nella Assemblea Nazionale della Fondazione Massimo D'Antona.

Un interessante ritorno agli anni Quaranta

“Un mondo a parte” di Fabrizio Di Lalla

di Roberto Leardi [*]



La conclusione del mandato di Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona per il nostro Fabrizio Di Lalla ha coinciso con l'arrivo nelle librerie del suo nuovo libro *“Un mondo a parte”, Edizioni Tabula Fati, Euro 16.*

E mentre volentieri ne diamo informazione dalle pagine di questa nostra Rivista, non possiamo non sottolineare che questo suo ultimo lavoro discosta nettamente dalla produzione precedente, concentrata sul colonialismo italiano. Riguarda, infatti, un argomento dimenticato se non addirittura rimosso dalla nostra memoria collettiva: come vivevano gli italiani negli anni quaranta e cinquanta in una realtà profondamente diversa da quella attuale.

Nella prima decade degli anni quaranta la nostra società, soprattutto quella provinciale, almeno nella parte numericamente più consistente, vale a dire il mondo contadino, aveva mantenuto sostanzialmente i valori tradizionali, mentre la sua evoluzione procedeva al ritmo lento, in modo quasi impercettibile, del passato. Allora il nostro Paese era ancora prevalentemente rurale, con la sua massima concentrazione nel nord est e meridione della penisola, dove gran parte degli addetti, braccianti, fittavoli e piccoli proprietari di fondi improduttivi, conduceva la vita miserevole di sempre, legata a usi e costumi secolari, mentre i risultati delle scoperte scientifiche e del progresso tecnologico erano pressoché sconosciuti. I loro effetti positivi, infatti, riguardavano quasi esclusivamente il ceto borghese e avevano qualche riflesso sulle masse proletarie.

I contadini, invece, trascinarono la loro esistenza faticosa simile a quella dei loro avi secondo tradizioni e consuetudini che risalivano a tempi memorabili su cui incombeva una religiosità non priva di elementi di superstizione. Essa, tuttavia, svolgeva un'importante funzione salvifica perché l'idea di un mondo migliore nell'aldilà contribuiva ad alleviare e sopportare le condizioni spesso disumane patite in terra, cariche di miseria, fame e malattie.

Una realtà questa appena sfiorata da un'impercettibile progressione economica e priva della possibilità di avanzamento sociale; una situazione di cui era difficile liberarsi se non con una via di fuga rappresentata, per circa un secolo, dall'emigrazione verso terre sconosciute per affrontare la quale occorreva una buona dose di coraggio o un sentimento di estrema disperazione.

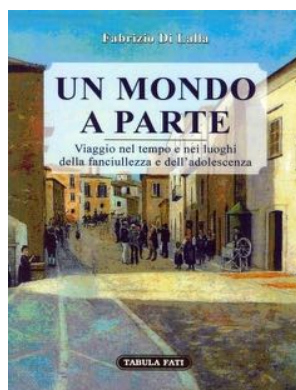
La vita, d'altra parte, non era facile neanche per le altre classi sociali, salvo la ristretta elite dominante, perché la nostra era ancora una nazione povera e arretrata almeno rispetto alle altre

società del mondo occidentale. Inoltre, agli antichi mali si erano aggiunti gli effetti deleteri della guerra disastrosa, durata cinque anni di cui quasi due combattuti sul nostro suolo e terminata con una dolorosa sconfitta. Pertanto, nel ricordare quei tempi, è difficile provare nostalgia o rimpianto se non per la perdita gioventù e la gioia di vivere a essa legata.

Poi, dalla seconda metà degli anni cinquanta, tutto da noi è cambiato a seguito di una vera e propria rivoluzione che in un decennio ha trasformato alla radice il tradizionale modello allineandoci alle nazioni più progredite. Sto parlando di quello che fu chiamato boom economico, una definizione molto riduttiva perché lo sviluppo di cui beneficiò tutta la popolazione, seppure con diversa gradualità, andò ben oltre tale aspetto incidendo profondamente anche su relazioni e avanzamenti sociali, sull'attività culturale e sui rapporti sessuali spazzando via gran parte dei tabù fino allora imperanti.

L'estensione, la profondità e soprattutto la rapidità di questa trasformazione hanno rappresentato una vera e propria cesura tra prima e dopo. I valori e il modo di vivere d'allora sono diventati progressivamente incomprensibili ed estranei ai nati degli anni sessanta e alle generazioni che si sono succedute nel tempo. Così un velo d'oblio è calato su quel periodo, determinando una situazione non positiva per la società perché la perdita della memoria storica può rappresentare un elemento che alla lunga corrode le basi su cui essa si poggia.

Bene ha fatto Fabrizio Di Lalla a ricordarcelo in un libro da leggere tutto d'un fiato nei suoi cinquanta racconti brevi, in cui una realtà a volte drammatica è narrata con levità attraverso i ricordi di quando era bambino. ■



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

Da principe a rospo

di Fadila

Finito il volontario esilio del periodo estivo, ho ripreso la mia vita quotidiana con alcuni elementi che stanno diventando delle vere o priorie ritualità, come gli incontri col mio amico brontolone di sempre che mi diverto a stuzzicare, in qualche caso con un pizzico combinato di sadismo e masochismo, tirando in ballo i temi scabrosi dell'attualità. Questa volta l'ho trovato più arrabbiato di sempre; forse, ho pensato, sono andate male le vacanze o al contrario, chi lo sa, sono state così belle che ancora non riesce a riadattarsi alla routine quotidiana. Fatto sta che questo suo stato d'animo così esasperato lo ha spinto questa volta, diversamente dal solito, a precedermi e a dare il via al dialogo.

Siamo diventati più di sempre – ha iniziato – un popolo di chiacchieroni inconcludenti. L'ultimo stupido dibattito di moda tra i politici è il dilemma se ammodernare o no il Paese con l'adeguamento e la costruzione delle necessarie strutture, le cosiddette grandi opere. Intanto, mentre da tempo prevale il chiacchiericcio, l'Italia rischia di andare definitivamente in malora. Cadono i ponti e le strade sono ridotte peggio del groviera, provocando vittime e danni ingenti in termini economici e di credibilità internazionale per le nostre imprese.

Fino a qualche tempo fa eravamo ritenuti, ritengo a ragione, dentro e fuori i confini, fino nei punti più remoti del pianeta, i più abili costruttori di opere pubbliche, soprattutto legate alla viabilità, un'eredità trasmessaci dai romani; quest'unanime credibilità, ci faceva vincere ovunque grandi commesse che significavano lavoro, benessere e sostegno della bilancia dei pagamenti. Adesso dopo i tanti disastri, spesso annunciati, ben pochi si fideranno di noi in questo campo.

La realtà è che dopo le grandiose trasformazioni del ventennio d'oro del dopoguerra in cui le infrastrutture furono un elemento determinante per la rivoluzione italiana che da nazione contadina si trasformò in uno dei grandi paesi industriali del mondo, tutto si è fermato o quasi proprio dal momento in cui ci eravamo illusi di essere diventati non con la bacchetta magica delle favole, ma con lavoro, sacrifici, perseveranza e intelligenza. Si ha la sensazione che quella trasformazione da rospo a principe si sia esaurita e che rischiamo di tornare alle sembianze originarie.

Siamo, stati informati dopo il crollo del ponte di Genova, che gli addetti ai lavori sapevano da tempo della sua pericolosità dovuta a una serie di cause, compresa quella dell'età ormai di mezzo secolo. Sebbene venisse chiamato, per una certa somiglianza, ponte di Brooklin, si è visto amaramente che non aveva nulla di simile o peggio non veniva curato come l'originale

che resiste dal 1876, per non parlare di quelli romani che hanno duemila anni di vita. Alcuni ne conoscevano le condizioni e i più avveduti, pochi per la verità, hanno cercato di correre ai ripari con un progetto alternativo, ma l'Italia delle fazioni è riuscita a bloccare tutto. E per i responsabili è il momento dello scaricabarile, un altro degli sport preferiti dagli italiani.

Sei sempre il solito pessimista che vede più nero di quel che è in realtà; – ho risposto al mio amico – d'accordo, non stiamo attraversando un bel periodo, sicuramente abbiamo più problemi di sempre, ma le tue affermazioni danno l'idea ingiusta di un popolo senza speranza. Sei come sempre un disfattista.

Mettila come ti pare – mi ha risposto – ma non vedo salvezza. Prendi le dichiarazioni del ministro che più ci riguardano da vicino. Di fronte alle tante morti legate al mondo del lavoro come quelle degli extracomunitari in Puglia, chi dovrebbe rappresentare il nuovo che avanza se n'è uscito con la solita banalità di sempre: occorrono più ispettori. Forse ne occorrono veramente di più, ma questo è solo la punta dell'iceberg di un problema molto più complesso che dovrebbe essere affrontato in modo radicale e rapidamente.

Sarà che sono un inguaribile ottimista – ho concluso – ma so che dopo che si è toccato il fondo non c'è altro che la risalita. ■

