



## LAVORO@CONFRONTO

## Una primavera a ritmo ridotto

di Palmina D'Onofrio

## Altrimenti è come un due di briscola

di Fabrizio Di Lalla

# Il lavoro nell'epoca del Covid-19

di Claudio Palmisciano

# Lavoro@Confronto

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

## Numero 37-38 • Gennaio/Aprile 2020

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:

## Una Primavera a ritmo ridotto

Palmina D'Onofrio p. 3

## Altrimenti è come un due di briscola

Fabrizio Di Lalla p. 4

## Il lavoro nell'epoca del Covid-19

Claudio Palmisciano p. 5

## Apri l'Osteria Formativa "Brigata del Pratello"

Dorina Cocca e Tiziano Argazzi p. 7

## Regole e garanzie nello svolgimento del lavoro agile

Marica Mercanti p. 14

## Lavori usuranti per lavoratori usurati

Stefano Olivieri Pennesi p. 23

## L'incidenza del fattore anagrafico nel mercato e nel rapporto di lavoro

Marianna Russo p. 30

## La cassa integrazione guadagni straordinaria

Massimiliano Robimarga p. 40

## La contrattazione collettiva

Carminio Santoro p. 48

## Il TFS e il TFR nel pubblico impiego – temi rilevanti

Stefano Stefani p. 56

## Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI)

Riccardo Rizza p. 64

## Effemeridi

## Coronavirus e vecchietti

Fadila p. 66

## Emergenza COVID-19 – Decreto Legge 18/2020

CLAP p. 67

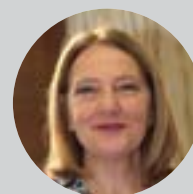
## Proroga Premio Massimo D'Antona

p. 75

# Una Primavera a ritmo ridotto

La Fondazione D'Antona fa i conti con l'emergenza sanitaria

di Palmina D'Onofrio [\*]



Non ci sono parole sufficienti a descrivere lo sgomento che in questi giorni noi tutti stiamo provando. Sono certa che ognuno di noi mai e poi mai avrebbe pensato che nel corso della sua vita, avrebbe visto e vissuto eventi che solo nei fumetti, nei libri e nei film di fantascienza si sono verificati. Eppure è proprio quello che sta avvenendo negli ultimi mesi. L'Italia e prima ancora la Cina, ma ormai tutto il mondo, sta subendo l'angoscia del terribile coronavirus.

Un virus altamente contagioso che ha già fatto registrare un numero altissimo di contagiati e purtroppo un numero alto di decessi ma anche di persone guarite. Lo scenario cui stiamo assistendo è davvero apocalittico: città deserte, musei chiusi, negozi vari e ristoranti con le serrande abbassate; trasporti pubblici dimezzati; presidi delle forze dell'ordine intenti a far rispettare l'obbligo di restare a casa. Le poche persone che si incontrano sono quasi tutte corredate di mascherine e di guanti. E tutto questo in uno dei mesi più belli del calendario, marzo, da sempre foriero di belle giornate, di passeggiate all'aperto e di vita sociale. Ma quest'anno l'arrivo della primavera non sarà festeggiato come di consueto. Troppe morti, troppi contagiati e soprattutto tanta paura di rimanere contagiati e di non farcela. Paura per sé stessi, per i nostri cari, per i vicini di casa, per i colleghi e gli amici ma anche per chi è lontano o addirittura non si conosce. Per noi della Fondazione D'Antona i mesi primaverili hanno sempre rappresentato un periodo significativo costituito da incontri seminariali, confronti e dibattiti di tipo lavoristico ma anche di sintesi delle nostre

attività. Quest'anno, come per altri, siamo stati costretti a rinviare i nostri appuntamenti a date successive, cioè a quando come tutti auspichiamo, l'emergenza epidemiologica in atto avrà un considerevole decremento se non un arresto e, quindi, l'obbligo di restare a casa, salvo esigenze comprovate, avrà termine. Ma nel frattempo, anche in modalità a distanza continua il nostro operato a garanzia di quella continuità amministrativa e sociale necessaria per rispettare il mandato conferitoci dai soci della Fondazione. In questi momenti di sgomento e di angoscia il nostro ringraziamento va a coloro che si stanno prodigando e sono in prima linea per contenere e risolvere il fenomeno: gli operatori sanitari ed i ricercatori innanzitutto. Ma anche a chi ci consente di continuare a vivere una vita normale nonostante l'obbligo morale e civile di restare a casa: gli addetti alle pulizie e alla sanificazione, gli addetti al trasporto pubblico e agli esercizi di interesse pubblico (acqua, gas, telefonia), gli esercenti ed i dipendenti dei pochi esercizi commerciali rimasti aperti. L'auspicio è che questa emergenza abbia termine al più presto e sono certa che con il contributo di tutti non potrà

che andare tutto bene sebbene qualche cambiamento ci sarà nelle nostre vite e nella nostra società e, come ebbe a dire lo scrittore giapponese Haruki Murakami, *"Quando la tempesta sarà finita, probabilmente non saprai neanche tu come hai fatto ad attraversarla e ad uscirne vivo. Anzi, non sarai neanche sicuro se sarà finita per davvero. Ma su un punto non c'è dubbio. Ed è che tu, uscito da quel vento, non sarai lo stesso che vi è entrato"*. ■



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

# Altrimenti è come un due di briscola

di Fabrizio Di Lalla [\*]



Quando ho scritto queste brevi note nessuno poteva immaginare la tragedia che di lì a poco avrebbe colpito il nostro paese. Oggi le priorità sono altre e tutti noi ci dobbiamo impegnare al massimo per superare questa drammatica situazione. Ne usciremo sicuramente fuori pagando un altissimo prezzo anche perché in tempi normali la nostra classe dirigente, pur conoscendo i mali e le inefficienze dei servizi pubblici, fa poco e nulla per porvi rimedio. Ecco perché ritengo non superato dagli eventi il mio lavoro, utile, se non altro, come promemoria per il ministro del Lavoro, quando saremo in grado di ripartire.

“Devo dar atto all’attuale Ministro del Lavoro di avere, contrariamente a qualche suo predecessore, manifestato chiaramente il suo interesse a mantenere corrette relazioni industriali invertendo la tendenza che si era pericolosamente affermata negli ultimi tempi sull’inutilità delle funzioni dei corpi intermedi.

La conferma l’abbiamo avuta qualche tempo fa con l’apertura di un tavolo di confronto con i sindacati avente all’ordine del giorno, tra l’altro, uno dei temi che necessitano un urgente e incisivo intervento di livello politico: la difficile situazione in cui versano gli uffici e il personale dell’Ispettorato del Lavoro. Tale confronto è stato preceduto da una crescente esasperazione degli addetti che negli ultimi tempi ha raggiunto il massimo livello.

Tale diffuso malcontento è indubbiamente riconducibile agli effetti nefasti della pseudo riforma approvata cinque anni fa che, anziché sanare i vecchi mali, li ha aggravati. Fin dalla definizione del decreto legislativo abbiamo denunciato l’assurdità del modello in esso contenuto che sembrava pensato da un acerrimo nemico dell’efficienza e della funzionalità di un pubblico ufficio o da chi avesse avuto come obiettivo quello di rendere vano ogni controllo in difesa dei lavoratori.

Avevamo affermato, allora, che la riforma nella sostanza cambiava solo la targa degli uffici; modificava, in altri termini, la forma ma non la realtà preesistente. Dobbiamo riconoscere che tale valutazione era errata per difetto perché con l’attuazione della norma le cose sono, purtroppo, cambiate in peggio. Tra gli elementi maggiormente in evidenza di questa perversa riforma ci sono il mantenimento della parcellizzazione della vigilanza e una vistosa contraddizione: quella di aver equiparato in tutto e per tutto dal punto di vista funzionale gli addetti ai vari servizi ispettivi lasciando inalterata la notevole sperequazione retributiva e la differente dotazione di strumenti di supporto.

La delusione degli operatori che avevano sperato in un ritorno all’unità ispettiva e nel superamento di tali differenze è stata forte e si è trasformata nel cor-

so del tempo in un tarlo che sta cancellando la loro fiducia di poter operare in un organismo finalmente efficiente. Il diffuso malessere deriva dal loro senso d’impotenza a bene operare, nonostante il senso del dovere da sempre dimostrato. Nei tre anni intercorsi dall’attuazione della riforma, i politici che si sono succeduti alla guida del Ministero del Lavoro non solo non hanno sentito il dovere di porre un qualche rimedio a tale situazione, ma neanche di dare risposte alle continue denunce provenienti da ogni parte con in testa il movimento sindacale.

Così l’apertura del dialogo da parte dell’attuale ministro ha riaperto le speranze degli addetti ai lavori e di quanti sono interessati a un efficiente servizio ispettivo. Al termine del confronto il vertice politico si è riservato di approfondire la questione per trovare eventuali idonee soluzioni. Di fronte a tale interessante atteggiamento siamo stati presi da un certo ottimismo pensando a una svolta su tale questione, ma il tempo che sta passando senza alcuna novità di rilievo dal fronte politico comincia a raffreddare tale nostro stato d’animo e ci tornano in mente tanti altri momenti simili a questo quando le nostre speranze venivano puntualmente spazzate via dall’immobilismo dei governanti, nonostante gli impegni assunti.

Può essere anche che i dubbi legati alle tante delusioni subite su questa materia siano infondati e magari si stia in una fase preparatoria ed elaborativa di qualche soluzione. Questo non lo sappiamo perché non apparteniamo al cerchio magico del ministro, ma lo speriamo ardentemente. È questa l’ipotesi del bicchiere mezzo pieno. Dobbiamo però valutare anche quella del contenitore mezzo vuoto: che l’atteggiamento propositivo del ministro sia stato solo di circostanza o, peggio ancora, che nonostante la sua buona volontà conti, all’interno dell’esecutivo, come il due di briscola.



[\*] Giornalista e scrittore. Consigliere della Fondazione Prof. Massimo D’Antona Onlus ETS

# Il lavoro nell'epoca del Covid-19

di Claudio Palmisciano [\*]



Andiamo in pubblicazione, in questa occasione, in una condizione di piena emergenza sanitaria a causa del propagarsi dell'epidemia da Coronavirus e del numero impressionante di contagi e decessi che si stanno verificando in tutto il Paese.

La situazione che stiamo vivendo viene spesso paragonata ad una condizione di guerra e mentre questo paragone può sembrare eccessivo, non possiamo evitare di pensare al nostro "esercito" di medici, infermieri, operatori sanitari, autisti soccorritori, impegnati in prima linea nell'azione di difesa della vita di decine di migliaia di pazienti colpiti dal virus; insieme a loro il nostro pensiero va a tutti gli uomini della Protezione civile, della Croce Rossa e del volontariato in genere, direttamente impegnati nella lotta per combattere l'epidemia e, naturalmente, di tutte le Forze dell'Ordine e dei Corpi Militari impegnati sempre e comunque nell'azione di vigilanza e protezione del territorio e, in questa difficile situazione, nella preziosa azione di sostegno di tutto l'apparato sanitario.

Vedere le immagini impressionanti, diffuse dai TG e programmi TV, di questi lavoratori in azione, la loro abnegazione nel portare avanti, senza alcun risparmio di energie, la lotta quotidiana, condotta anche a rischio della propria stessa vita, contro la malattia e la morte e vederli poi stremati concludere la propria giornata di impegno, non può non farci venire in mente che queste persone rappresentano per il Paese il nostro esercito impegnato nella lotta contro un nemico mai affrontato, silenzioso, invisibile ed estremamente pericoloso.

Insomma, lavoratori che operano in un campo di battaglia difficilissimo e che rifiutano di essere chiamati eroi, anche se molti di loro sono rimasti vittime del contagio e anche caduti in questi giorni proprio nell'espletamento del proprio lavoro.

L'Italia e il mondo intero vinceranno questa battaglia, torneremo alla normalità e avremo tempo e modo di ampliare e approfondire tutta la discussione sull'assetto del sistema sanitario nazionale sulla valorizzazione dei professionisti impegnati per la tutela della nostra salute ma intanto è giusto, anche dalle pagine di questa nostra Rivista, ringraziare queste persone per la qualità e la quantità di impegno profuso e incoraggiarli e sostenerli idealmente, per quanto possibile, a proseguire nella loro difficile, nobile attività.

\*\*\*

In ordine alle conseguenze più immediate, causate dal propagarsi del contagio su tutto il territorio nazionale ed alla totale destabilizzazione

della vita sociale ed economica, abbiamo sentito l'esigenza, in coerenza con la nostra scelta editoriale, di soffermarci in maniera più precisa sugli aspetti di più diretto interesse per i lavoratori dipendenti i quali, coinvolti nella situazione di emergenza, si sono trovati a mettere in discussione il proprio rapporto di lavoro; in proposito, le organizzazioni sindacali dei lavoratori hanno, fin da subito, esercitato una fortissima pressione nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha consentito di pervenire alla stipula, il 14 marzo 2020, dell'importantissimo *"Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro"* sottoscritto dal Governo, i sindacati e le imprese. Il protocollo contiene linee guida condivise tra le Parti per agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio negli ambienti di lavoro che sono poi state sostanzialmente recepite nel DECRETO-LEGGE 17 marzo 2020, n. 18 relativo a *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*.

In particolare, sui temi del lavoro, tre sono i problemi che si sono manifestati immediatamente e sui quali riteniamo di porre la nostra attenzione.

Innanzitutto, la chiusura dal 5 marzo delle scuole di ogni ordine e grado in tutta Italia che ha spesso comportato l'esigenza, per almeno uno dei due genitori se entrambi occupati e quasi sempre la mamma, di fermarsi in famiglia per accudire i figli minori e lasciando il proprio posto di lavoro.

ro anche in assenza di protezione normativa e/o contrattuale; su questo argomento il DL 18/2020 che, con l'art. 26, ha stabilito che a decorrere dal 5 marzo e per un periodo continuativo o frazionato comunque non superiore a quindici giorni, i genitori lavoratori dipendenti del settore privato hanno diritto a fruire per i figli di età non superiore ai 12 anni, di uno specifico congedo, per il quale è riconosciuta una indennità pari al 50 per cento della retribuzione e con copertura da contribuzione figurativa. Inoltre, con l'articolo 87 del Decreto 18, sono state fissate regole più precise per l'utilizzo esteso del "lavoro agile" in tutte le pubbliche amministrazioni.

L'altro problema è quello relativo alla sospensione delle attività, soprattutto nel terziario, per la chiusura quasi totale – dovuta o indotta - di numerose attività produttive, che ha determinato una immediata situazione di esubero di manodopera, soprattutto femminile, con conseguenti scelte obbligate di fruizione di ferie, di assenze non retribuite o, in casi estremi, di risoluzioni anticipate di rapporti di lavoro; per far fronte a questo pesantissimo problema, il DL 18 con gli articoli 19, 20 e 21, ha esteso la possibilità di attivare il trattamento ordinario di integrazione salariale, nelle sue diverse forme e, con l'articolo 22, ha dettato nuove disposizioni per la Cassa integrazione in deroga, intervento che estende la possibilità di ottenere questo ammortizzatore sociale per tutti i dipendenti di aziende cui non si applica la norma sulla cassa integrazione e che arriva anche alle unità lavorative al di sotto dei 5 dipendenti.

Infine, la questione della prosecuzione dell'attività in molte fabbriche e attività del terziario che apre, fra le tante problematiche, la discussione più importante perché riguarda direttamente la salute dei lavoratori. In questa direzione – ferma restando la normativa generale SULLA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO - va l'art 16 del DL 18/2020 il quale stabilisce che, fino al termine dello stato di emergenza, per i lavoratori che nello svolgimento della loro attività sono oggettivamente impossibilitati a mantenere la distanza interpersonale di un metro, sono considerati dispositivi di protezione individuale (DPI), le mascherine chirurgiche reperibili in commercio. Regole che, tuttavia, si stanno dimostrando insufficienti perché non sempre la loro concreta applicazione avviene in modo rigoroso. Il caso più emblematico è quello dell'Amazon di Piacenza dove risultavano abbondantemente documentati casi di mancato rispetto della normativa generale sul tema della salute ma anche le disposizioni più recenti legate alla diffusione del Covid-19. Sull'argomento della prosecuzione dell'apertura

delle fabbriche le ulteriori prese di posizione da parte di Governatori e Sindaci, nonché da parte dei sindacati ha portato all'approvazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22-03-2020 attraverso il quale è stata operata una ulteriore importante stretta sulle attività produttive industriali e commerciali.

\*\*\*

Abbiamo quindi scelto – fermo restando la consueta impostazione della Rivista sui temi più svariati del diritto del lavoro e della legislazione sociale – di approfondire alcune tematiche più strettamente legate alla situazione emergenziale in atto nel mondo del lavoro. Abbiamo ritenuto opportuno pubblicare, in appendice, uno stralcio del DECRETO-LEGGE n. 18/2020, per alcune delle questioni che hanno più diretta attinenza con i problemi dei lavoratori e dell'emergenza sanitaria.

Nella stessa logica, in quanto direttamente o indirettamente legati alla problematica, diamo spazio in questo numero ad articoli specifici quali quello del *Lavoro Agile* (Marica Mercanti), Cassa integrazione (Massimiliano Robimarga), Naspi (Riccardo Rizza), Contrattazione collettiva (Carmine Santoro) e la stessa nota nella rubrica Effemeridi, Coronavirus e vecchietti (Fadila). Nel solco della tradizione della nostra pubblicazione, sempre del diritto del lavoro e della legislazione sociale, vanno invece gli altri importanti contributi sui Lavori usuranti (Stefano Olivieri Pennesi), Fattore anagrafico e mercato del lavoro (Marianna Russo), TFR (Stefano Stefani), sulla Formazione in un carcere minorile (Dorina Cocca e Tiziano Argazzi).

In questa occasione Lavoro@Confronto viene aperto da un messaggio di Palmina D'Onofrio, Presidente della Fondazione Prof. Massimo D'Antona, sulla situazione di emergenza sanitaria e sui riflessi che questo ha sull'attività della Fondazione stessa, nonché dal consueto editoriale di Fabrizio Di Lalla sull'attuale ruolo del Ministero del Lavoro e del suo Ministro.

\*\*\*

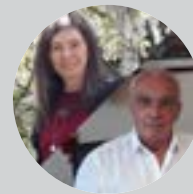
Augurandoci di ritrovarci qui fra un paio di mesi e, con la prossima pubblicazione, salutare la fine della emergenza sanitaria, il recupero della indispensabile serenità ed il ritorno alle normali attività quotidiane da parte di tutti e su tutto il territorio nazionale. ■

---

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

# Apri l'Osteria Formativa "Brigata del Pratello": la cena è preparata e servita dai giovani detenuti

di Dorina Cocca e Tiziano Argazzi [\*]



*Nel carcere minorile di Bologna ha preso il via una iniziativa unica in Italia ed in Europa per consentire ai ragazzi di acquisire nuove competenze da "spendere" una volta scontata la pena. Diego Bertocchi direttore generale di Fomal, l'Ente gestore del progetto, ne illustra i tratti salienti*

## Premessa

Se ne discuteva oramai da qualche anno ma – dopo un lungo periodo formativo che ha interessato tutti i giovani detenuti dell'istituto penale minorile "Siciliani", che si trova in via del Pratello nel cuore storico di Bologna – dallo scorso mese di gennaio il progetto è diventato realtà. Si sta parlando dell'Osteria "Brigata del Pratello"<sup>[1]</sup>, una esperienza formativa unica in Italia, ed anche in Europa, per permettere ai ragazzi, che stanno scontando una pena, di mettere in pratica le conoscenze acquisite nel corso della formazione e sviluppare nuove competenze che potrebbero risultare utilissime una volta usciti dal carcere. La fase pratico – esecutiva del progetto prevede infatti che una – due volte al mese vengano organizzate, per una quaranti-



na di ospiti, delle cene ad offerta libera, servite all'interno del carcere, in un'ala del chiostro dell'antico monastero restaurato. In tal modo gli interessati, dopo essersi prenotati sul sito della "Brigata del Pratello" ed aver superato i necessari controlli di sicurezza, potranno cenare in carcere con amici, parenti e colleghi.

In cucina a preparare i piatti ed in sala a servire le varie portate agli ospiti, ci sono alcuni dei ragazzi detenuti al Pratello che, preparando i piatti e servendoli alle persone che hanno deciso di vivere questa esperienza, si formano come cuochi e camerieri, ed aggiungono in tal modo un ulteriore bagaglio di competenze "spendibili" al loro rientro nella società, in qualunque momento ciò avvenga.

Il ricavato delle cene serve a sostenere i costi aggiuntivi per personale esterno impegnato nel progetto, materie prime ed attrezzature.

Nel seguito si cercherà di descrivere al meglio questo importante progetto che da un lato punta a migliorare le competenze relazionali, tecniche e professionali dei giovani detenuti e dall'altro si propone di favorire esperienze di convivialità con i cittadini bolognesi e con chiunque voglia condividere incontri e sapori inediti in un contesto unico, contribuendo a



dar voce ad una storia nascosta della città. Infatti una delle “scommesse” è che la “Brigata del Pratello” rappresenti per l'intera comunità bolognese, un luogo accogliente, da frequentare per sostenerne la sfida educativa.

## La normativa

Su questo periodico si è già parlato, più volte, del lavoro delle persone detenute<sup>[2]</sup> con la consapevolezza che la creazione di lavoro all'interno del carcere, è strumento prioritario per favorire il reinserimento nella società, abbattere la recidiva e trasformare i detenuti da peso a risorsa sociale. Questo è vero non solo per gli adulti ma anche, e soprattutto, per i minori. L'Associazione Antigone che si occupa dei diritti e delle garanzie nel sistema penale, ha avuto modo di evidenziare più volte che la giustizia minorile in Italia “è un sistema che funziona e del quale dobbiamo essere fieri in Europa. Riesce realmente a residualizzare il carcere e relegarlo a numeri minimi. Tuttavia, in questi numeri ci sono sempre le stesse persone: gli stranieri, i ragazzi più marginali del Sud Italia, tutti coloro per i quali la fragilità sociale e l'assenza di legami sul territorio rende difficile trovare percorsi alternativi alla detenzione”<sup>[3]</sup>.

Da quanto appena citato sembra più che evidente che nel sistema della giustizia penale minorile, assai più che in quello degli adulti, il carcere è inteso come misura di ultima istanza, l'*extrema ratio* a cui si ricorre quando ogni altra strada è preclusa. E non poteva essere diversamente anche in ragione del dettato costituzionale che, all'art. 31 co.2, stabilisce in modo chiaro e netto che la Repubblica “protegge la maternità, l'infanzia e la **gioventù** favorendo gli istituti necessari a tale scopo”.



Questa particolare e grande attenzione nei confronti del mondo della giustizia minorile è presente nell'ordinamento giuridico italiano fin dai primi anni '50 quando, con la legge **25 luglio 1956 n. 888**, venne introdotta la figura del “**giudice educatore**” e definiti specifici percorsi finalizzati a coniugare aspetti di responsabilizzazione e di recupero del minore inserendolo, per quanto possibile, in specifiche iniziative educative<sup>[4]</sup> tenendo sempre costantemente “presenti le peculiarità che caratterizzano e contraddistinguono inconfondibilmente l'età minore, detta età evolutiva, dalla maggiore età”.

Questa linea è stata sempre rimarcata nei provvedimenti successivi fra cui si ricordano a titolo esemplificativo il **D.P.R. 22 settembre 1988 n. 448**, che ha dettato le “Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni” ed il recentissimo **D.Lgs. 2.10.2018 n. 121** con cui è stata approvata la “Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni”.

Quattro sono i principi ispiratori del primo provvedimento citato: 1) **di adeguatezza**, 2) **di minima offensività**, 3) **di destigmatizzazione** e 4) **di residualità della detenzione**, con la previsione di misure tese a responsabilizzare il minore e a ridurre l'impatto costringente ed afflittivo, di modo che la detenzione (sia cautelare o di esecuzione della pena) sia limitata ai casi in cui vi siano insopprimibili preoccupazioni di difesa sociale, altrimenti non tutelabili. Va da sé che tale ultimo importante principio sancisce il primato delle esperienze educative del minore sulla stessa prosecuzione del processo penale che

viene pertanto, in un certo senso, ad “autolimitarsi”. In tale ottica ne è ammessa anche la sospensione, per dare avvio alla cosiddetta “**messa alla prova**” che contempla un programma finalizzato ad approfondire le conoscenze sulla personalità del minore finalizzato a valutare le sue capacità di cambiamento e di recupero.

Il recente **D.Lgs. n. 121/2018** prosegue su tale linea ed introduce una normativa specifica per l'esecuzione della pena nei confronti dei condannati minorenni e per gli “under 25” (c.d. **giovani adulti**) per reati commessi quando non avevano la maggiore età. La normativa in argomento tiene conto delle esigenze di tali soggetti e tende a **favorirne la responsabilizzazione e la preparazione alla vita libera nonché a prevenire la commissione di ulteriori reati**, con l'intento di adeguare il quadro normativo alle numerose pronunce della Corte Costituzionale e agli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione di atti internazionali ed europei<sup>[5]</sup>. Fra le tante disposizioni contemplate dalla normativa *de quo* appare di particolare rilevanza quella disciplinata dall'art. 14 secondo cui **la permanenza di un minore in istituto penale si deve svolgere in conformità ad un progetto educativo personalizzato che tenga conto delle attitudini e delle caratteristiche della personalità del giovane condannato**. Il progetto contiene altresì “indicazioni sulle modalità con cui coltivare le relazioni con il mondo ester-



no e attuare la vita di gruppo e la cittadinanza responsabile (anche nel rispetto della diversità di genere) e sulla personalizzazione delle attività di istruzione, di formazione professionale, di istruzione e formazione professionale, nonché sulle attività di lavoro, di utilità sociale, culturali, sportive e di tempo libero utili al recupero sociale e alla prevenzione del rischio di commissione di ulteriori reati”.

### **“Brigata del Pratello” un’importante iniziativa realizzata nel carcere minorile di Bologna**

Come ricordato in precedenza, nella tradizione italiana della giustizia minorile, la carcerazione è fortunatamente residuale. I numeri dei ragazzi detenuti sono estremamente bassi: i minorenni sono meno di duecento ed i giovani adulti, meno di trecento. La fotografia di un

istante in uno qualunque dei carceri minorili sparsi per l'Italia ci rappresenta una situazione di un Istituto con un numero di ospiti più o meno paragonabile a quello di una classe affollata in una scuola metropolitana. Numeri così bassi consentono progettualità innovative e un’attenzione educativa individuale che non ha paragoni con la situazione carceraria degli adulti<sup>[6]</sup>.

Ed in effetti sono numerosi i progetti educativi e di formazione professionale, posti in essere nei vari carceri minorili d'Italia. A Bologna



nell'Istituto Penale Minorile "Siciliani" - da tutti i bolognesi conosciuto come il "Carcere del Pratello" perché ubicato a metà di Via del Pratello, nell'ex convento delle monache francescane, il posto dove una volta venivano mandati i cosiddetti "discoli" - è stata realizzata una importante iniziativa formativa chiamata "Brigata del Pratello", in assoluto la prima Osteria formativa aperta all'interno di un carcere minorile. L'Ente che si è occupato dell'intero percorso formativo è il Fomal (acronimo che sta per **Fondazione Opera Madonna del Lavoro**) accreditato dalla Regione Emilia-Romagna per la formazione professionale nell'ambito della ristorazione.

"Il progetto che abbiamo realizzato - dice con soddisfazione **Diego Bertocchi** direttore generale di Fomal - ha iniziato a prendere forma nel 2010, quando dalla collaborazione tra l'Ente che dirigo e l'Istituto Penale Minorile di Bologna e con il determinante sostegno economico della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna e della Regione Emilia Romagna, nacque all'interno del carcere minorile, il primo laboratorio di ristorazione. Uno strumento importante - continua Bertocchi - per garantire ai giovani detenuti il diritto a formarsi ed a reinserirsi nella società attraverso il lavoro, il più potente strumento di inclusione sociale. Ogni attività formativa avviata da Fomal - sono sempre parole di Bertocchi - ha sempre la "persona al centro" ed anche in questo progetto è stato predisposto un percorso, che abbiamo chiamato "una esperienza dentro", per dare modo ai giovani di relazionarsi col mondo esterno in modo attivo e stimolare la maturazione di un'autonomia legata alla responsabilità e favorire, in tal modo, un'inclusione positiva nella società e nel mercato del lavoro".



Proprio in ragione di tale obiettivo ha iniziato a prendere forma l'idea di aprire al pubblico una Osteria per mettere in pratica le abilità e le competenze acquisite dai giovani detenuti nei corsi teorici. Forse la scintilla è scoccata anche per il fatto di trovarsi in **Via del Pratello** una tipica "social street" che non dorme mai. Una strada che, quasi sicuramente, è la più cosmopolita di Bologna, punteggiata di osterie e bar dove è sempre possibile mangiare qualcosa di nostrano o di multietnico, dai tortellini al cous cous.

"L'Osteria - ci tiene a precisare Bertocchi - è nata e poi ha preso forza ed alla fine è riuscita a superare le varie difficoltà, in quanto è uno strumento straordinario che rappresenta per i partecipanti al progetto un importante banco di prova dove "testare" e mettere in pratica con clienti veri, quanto appreso. Inoltre i giovani detenuti vivono questa esperienza con entusiasmo, in quanto la considerano una seconda chance da non lasciarsi sfuggire".

Infatti per i detenuti, anche se di giovane età, il lavoro non è solo una occupazione ma è, prima di tutto, la soddisfazione di un bisogno, una ragione di vita, una opportunità a livello personale per rimettersi in gioco e per riscoprire risorse, abilità e potenzialità che molto spesso non sapevano nemmeno di possedere e che, all'interno di un sistema relazionale, consentono di riacquistare fiducia in se stessi.

"Con queste premesse - prosegue Bertocchi - tutti i giovani inseriti nel progetto<sup>[7]</sup> hanno frequentato con entusiasmo i corsi fondamentali ed obbligatori per lavorare in qualunque area di un ristorante, dalla cucina, alla



sala ed al bar. Ciascun partecipante è stato formato per ciascuna di queste tre aree e nell'attività si alterna in ognuna di esse con gli altri detenuti”.

Le materie trattate sono risultate **Merceologia, Economia, Igiene e sicurezza alimentare** con applicazione del **sistema Haccp, Tecniche di cucina, Predisposizione dei servizi di sala e bar**. Gli allievi hanno anche imparato come calcolare e gestire il **“food cost”** (che sarebbe il rapporto tra il costo delle materie prime impiegate nella preparazione di un piatto ed il prezzo di vendita) e, soprattutto, come realizzare un menù sostenibile in base a tali calcoli.

“Un tema, molto importante, dell'attività formativa – evidenzia il direttore di Fomal – ha riguardato la “ricerca attiva del lavoro” per insegnare ai giovani detenuti come avvicinarsi al mondo del lavoro, come scrivere un Curriculum vitae ed una volta assunti quali sono i loro doveri ed i loro diritti”.

### Come partecipare a una cena evento

L'attività dell'Osteria è partita il 10 ottobre dell'anno passato e dopo una fase “sperimentale” di un paio di mesi, da gennaio è aperta al pubblico. Ogni mese è in programma una cena ad offerta libera per 40 – 45 commensali che si debbono prenotare con congruo anticipo sul sito della **Brigata del Pratello**, allegare un



documento di identità ed attendere l'esito favorevole delle procedure e dei controlli di sicurezza. Infatti essendo la location all'interno del carcere, l'accoglimento della prenotazione sarà subordinato all'insindacabile parere dell'Autorità giudiziaria reso noto via mail a coloro che si sono prenotati.

Sempre nel sito sono indicate le date, i temi culinari ed i menù. Ad esempio il prossimo **24 aprile** è in programma la **“serata di mare”** dove sarà possibile degustare tartellette di salmone e kiwi, lasagne ai frutti di mare, seppie con crostone, millefoglie di patate e torta al limone.

Nella cena del **15 maggio**, con tema **“serata contadina”**, arriveranno sul tavolo bocconcini di salumi rivisitati con piadina e crescentine fritte, gramigna paglia e fieno con salsiccia e nocciole, tournedos di maiale al sangiovese, patate con riccioli croccanti e zucchine e salame al cioccolato. Il **12 giugno** ci sarà la **“serata gourmet”** con assaggi di crespellina dolce

di Parma e ricotta, risotto al teroldego e mirtillo, filetto di bovino adulto con aceto balsamico, erbe alla romagnola e piadina e torta di tagliatelle. **Già a scrivere di tali bontà viene l'acquolina in bocca.**

“Ritengo importante sottolineare – continua Bertocchi – che i menù di ogni cena, dall'antipasto al dolce, sono pensati dai ragazzi, ovviamente con la supervisione degli chef. Ogni evento vede impegnati 6 – 8 giovani detenuti, equamente ripartiti tra cucina e sala, con l'affiancamento



di due cuochi (Mirko Gadignani storico chef del Bologna Calcio e Alberto Di Pasqua) e del maître Fabrizio Cariati. Tali professionisti stanno seguendo i ragazzi da tanti anni e sono entusiasti dei risultati conseguiti. Per la preparazione delle varie pietanze – ribadisce Bertocchi - si fa largo uso delle verdure coltivate nell'orto all'interno del Pratello e l'addobbo dei tavoli del ristorante è garantito dalle varie composizioni realizzate dai disabili seguiti sempre da Fomal".

Le persone ammesse alla cena vengono accolte all'entrata del carcere con un aperitivo di benvenuto e poi entrano nella parte detentiva, per raggiungere la sala ristorante, sotto lo sguardo attento ma discreto del personale della Polizia penitenziaria.

Come è facile immaginare è una esperienza coinvolgente, anche emotivamente, fin dal momento in cui si entra nel carcere, oltrepassando alcune cancellate che vengono aperte e subito richiuse dopo il passaggio degli ospiti. Quando poi i giovani detenuti iniziano a portare le varie portate, spiegando per ogni piatto cosa ci si appresta a degustare, si rimane colpiti dalla loro professionalità e competenza. Alla fine della serata la "Brigata" al completo, si presenta in sala come si usa fare nelle cene di gala. L'applauso sentito che accoglie i giovani, cuochi e camerieri, li gratifica delle fatiche ed aggiunge, sicuramente, un ulteriore tassello al loro percorso di rigenerazione sociale.

Al momento del congedo a tutti i partecipanti vengono donati **gli sbarrini**, biscotti a forma di sbarre. Sono dolcetti speciali, in quanto oltre ad essere buoni sono, in un certo senso etici, in quanto realizzati dai minori detenuti che si stanno mettendo in gioco o, come si dice in gergo, *ci stanno mettendo anche la faccia*.

"L'altro obiettivo del progetto – è sempre Bertocchi che parla – è riuscire a fare in modo che per Bologna l'Osteria formativa diventi un luogo



accogliente, denso di significato, da frequentare per sostenere la sfida educativa dei giovani. In tale contesto le cene evento rappresentano anche un messaggio chiaro e forte ed un invito alla comunità cittadina a varcare il portone di Via del Pratello per vedere cosa si fa dentro. Per fare in modo che le mura del carcere non siano più una barriera e per capire il lavoro che viene promosso, giorno dopo giorno, da Istituzioni, Associazioni e realtà di volontariato, come prezioso contributo alla rigenerazione dei giovani".

"L'Osteria – conclude il direttore di Fomal – è un esempio, e rappresenta al meglio la natura dei progetti e delle attività che seguiamo all'interno del carcere. Siamo certi che quest'esperienza, dopo il successo mediatico seguito alla sua presentazione, venga accolta nel migliore dei modi dai cittadini bolognesi e possa rappresentare un modello da seguire per altre realtà nazionali. Anche perché i giovani detenuti, quando usciranno dal carcere, grazie a questa iniziativa, avranno una professionalità da spendere per un inserimento soddisfacente e duraturo nel mondo del lavoro".

## Conclusione

Una volta si diceva che le iniziative virtuose sono facilmente replicabili. Ed è sicuramente vero anche oggi. Infatti dopo il progetto coraggioso che ha preso il via nel Carcere minorile del Pratello, in un altro carcere di Bologna, la Casa Circondariale "Rocco D'Amato", da tutti conosciuta come "La Dozza", si è avviata un'altra interessante esperienza. Dal 24 ottobre dell'anno scorso è aperto, su prenotazione, sia per i detenuti e sia per il pubblico esterno il **Cinema Atmosphaera** una sala cinematografica di 150 posti all'interno del carcere, unico



caso in Italia. Anche questo progetto s'inserisce tra i percorsi rieducativi e di riabilitazione, che ha come finalità il reinserimento delle persone detenute.

Ben vengano tali iniziative dove la persona detenuta, con le sue peculiarità e le sue diversità deve rappresentare la stella polare delle azioni da progettare e realizzare. I singoli percorsi formativi “cuciti su misura” rappresentano la strada maestra da imboccare per perseguire l'obiettivo della piena inclusione sociale e lavorativa e, soprattutto, della realizzazione di una società “per tutti e per ciascuno” dove la persona, chiunque essa sia, deve essere “sempre al centro” di ogni azione. ■



## Note

- [1] Il nome dell'Osteria è stata scelta dai giovani detenuti d'intesa con l'Ente gestore del progetto. Ciò è stato fatto anche per responsabilizzarli ancora di più. La scelta azzeccata è stata Brigata del Pratello in quanto “Brigata” nel gergo della ristorazione identifica il team che opera in cucina e sala e “Pratello” perché l'Istituto Penale Minorile di Bologna è in via del Pratello nel centro



Diego Bertocchi

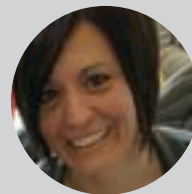
storico della città felsinea.

- [2] **Lavoro@Confronto n. 17 Settembre/Ottobre 2016:** “Lavoro in carcere, caposaldo della redenzione e del reinserimento sociale” di Tiziano Argazzi. **Lavoro@Confronto n. 19-20 Gennaio Aprile 2017:** “Lavorare con i detenuti: un esempio di civiltà: Intervista a Vania Carlot vice presidente della cooperativa Rio Terà dei Pensieri” di Dorina Cocca e Tiziano Argazzi;
- [3] **Guardiamo Oltre**, Quarto Rapporto dell'Associazione Antigone sugli Istituti Penali per Minorenni, Anno 2017. Presentato a Roma il 18.12.2017;
- [4] Uno dei principali artefici di questo “cambio di passo” fu **Uberto Radaelli** magistrato milanese ed uno dei padri fondatori del **Diritto minorile italiano**. Le norme che contribuì a scrivere e contenute nella Legge n. 888/1956, affermavano con lungimiranza il diritto all'educazione dei soggetti in età evolutiva e prevedevano l'introduzione di due istituti di grande rilevanza: della **libertà assistita e dell'affidamento al servizio sociale**;
- [5] **Esecuzione della pena nei confronti di minori: la nuova disciplina**, articolo di Anna Larussa pubblicato su Altalex il 31.10.2018;
- [6] **In giro per le carceri minorili d'Italia**. Articolo di Susanna Marchetti pubblicato su [www.ragazzidentro.it](http://www.ragazzidentro.it) il 6.04.2019;
- [7] La scelta dei giovani detenuti che partecipano ai vari progetti avviati all'interno delle strutture detentive per minorenni è di stretta competenza delle Autorità carcerarie in raccordo con il Giudice di sorveglianza, sentito il parere degli esperti a ciò preposti.

[\*] Dorina Cocca in servizio presso la sede di Rovigo dell'Ispezzione Territoriale del Lavoro di Ferrara Rovigo. Tiziano Argazzi giornalista, esperto in comunicazione e in materia lavoristica.

# Regole e garanzie nello svolgimento del lavoro agile

di Marica Mercanti [\*]



## Le finalità della sua introduzione

In data 14 giugno 2017 è entrata in vigore la Legge n. 81 del 22 maggio 2017, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 135 del 13 giugno 2017, contenente *“Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”*, la quale ha disciplinato il cosiddetto “smart working” o “lavoro agile”.

Sulla necessità di fornire un quadro di riferimento normativo al lavoro agile è intervenuta la Confindustria, la quale ha ritenuto essenziale una regolamentazione in materia, vista la diffusione di tale modalità di lavoro in alcune importanti imprese (tra cui Vodafone, Ferrero, Barilla, ecc.), che hanno provveduto a disciplinare il lavoro agile attraverso accordi aziendali, in funzione delle esigenze della propria attività produttiva.

Le finalità della legge sono, come indicate dal 1° comma dell’art. 18, quelle di incrementare la competitività ed agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Il lavoro agile si inserisce nella recente tendenza del mercato del lavoro di favorire una sorta di “lavoro sostenibile”, cioè un sistema di organizzazione del lavoro che possa realizzare risultati economici produttivi, promuovendo, allo stesso tempo, lo sviluppo delle capacità e delle competenze del lavoratore e consentendogli un adattamento dinamico delle condizioni di lavoro alle sue esigenze di vita, grazie alla maggiore autonomia di cui essi possono godere, resa possibile dalla mobilità e dall’uso di tecnologia portatile, che permette una dematerializzazione del luogo di lavoro.

Dal report *“Smart working ed evoluzioni normative”* redatto da JobsinAction sulla base dei dati dell’Osservatorio Smart working 2017 del Politecnico di Milano e presentato il 12 dicembre u.s. nella Sala Koch del Senato emerge che sono oltre trecentomila gli “smart workers” in Italia, il 60% in più rispetto al 2013. Un dato importante che esprime la necessità di promuovere, a livello contrattuale, un modello di organizzazione spazio-temporale innovativo del lavoro.

## Lavoro agile e “smart working”: equivalente terminologia?

L’equiparazione linguistica tra l’espressione inglese “smart working” e la traduzione italiana “lavoro agile” ha destato qualche dubbio, in quanto, mentre il lavoro agile esprime il concetto di una modalità lavorativa caratterizzata dalla dinamicità, fluidità ed elasticità, lo “smart working” si traduce letteralmente in “lavoro intelligente”, come a voler evocare una realtà lavorativa in cui si combina e si sprigiona efficienza, tecnologia e creatività.

Seppur le due espressioni non coincidono, si ritiene che l’uso delle medesime per



indicare lo stesso fenomeno si ricollegli all'esigenza di sottolineare una modalità di lavoro, agile appunto, che miri a diventare "smart" nella qualità.

Potremmo, per identificare le due espressioni linguistiche, equiparare il lavoro agile al concetto di mission (cosa fare e con quali modalità nel presente) e smart-working invece a quello di vision (ossia ciò che si prevede, si aspira a diventare nel futuro).

## Definizione

L'art. 18 della L. 81/2017 al II Capo definisce il lavoro agile quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante un accordo tra le parti.

Il lavoro agile non rappresenta quindi una tipologia contrattuale, ma consiste in una prestazione di lavoro subordinato che può svolgersi:

- anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi;
- senza precisi vincoli di orario o luogo di lavoro;
- con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa;
- in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa;
- entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

Si pone in evidenza che, all'interno dello stesso comma, viene prima precisato che il lavoro agile può svolgersi "senza precisi vincoli di orario", ma poi subito specificato "entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale".

Il "senza precisi vincoli di orario" risulta necessario dal momento che la prestazione lavorativa può svolgersi al di fuori dei locali aziendali, rendendo di fatto difficile verificare il puntuale rispetto dell'orario di lavoro. Ci si chiede però come, invece, possa essere realizzabile e fattibile una verifica sulla durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale.

## Mercanti 24 25 3L'accordo tra le parti

### a) Forma scritta

Ai sensi dell'art. 19 della L. 81/2017 il lavoro agile deve formare oggetto di un accordo scrit-



to tra le parti, ai fini della regolarità amministrativa e della prova. La forma scritta è una forma scritta *ad probationem* e non invece *ad substantiam*, caratteristica questa che avrebbe determinato la nullità dell'accordo se non stipulato per iscritto.

### b) Elementi dell'accordo

L'accordo, che può essere stipulato sia a termine che a tempo indeterminato, disciplina, ai sensi degli artt. 19 e 21 della L. 81/2017:

- l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo da parte del datore di lavoro ed agli strumenti utilizzati dal lavoratore;
- i tempi di riposo del lavoratore e le misure tecniche ed organizzative per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro;
- l'esercizio del potere di controllo del datore di lavoro sulla prestazione resa dal lavoratore all'esterno dei locali aziendali nel rispetto dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori.

L'accordo individua, inoltre, le condotte connesse all'esecuzione della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali, che danno luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari.

### c) Recesso ed eventuale proroga

Qualora sia convenuto un termine all'accordo non è possibile recedere prima della scadenza, salvo giustificato motivo. Se l'accordo è a tempo indeterminato la legge prevede, sempre salvo giustificato motivo, un termine di preavviso di trenta giorni (elevato a novanta giorni se è il datore di lavoro a voler recedere dall'accordo stipulato con un soggetto disabile ai sensi della L. 68/1999).

Se l'accordo è a termine, si presume possa essere prorogato con l'accordo di entrambe le parti e non sussiste alcun limite numerico alla proroga, rappresentando il lavoro agile una modalità di esecuzione della prestazione.

#### d) Adempimenti

Secondo l'art. 23 della L. 81/2017 l'accordo per lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità di lavoro agile e le sue modificazioni devono essere oggetto delle comunicazioni obbligatorie di cui all'art. 9 bis del D.L. 510/1996 convertito dalla L. 608/1996 e succ. mod..

A decorrere dal 15 novembre 2017 gli accordi bilaterali di smart working possono essere inviati, dalle aziende sottoscrittrici o dai soggetti abilitati dalle stesse delegati, attraverso l'apposita piattaforma informatica messa a disposizione sul portale del Ministero del Lavoro. Per accedervi è necessario possedere il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID). I consulenti del lavoro, già in possesso delle credenziali di accesso al portale, possono accedere senza SPID.

Nell'invio dell'accordo individuale devono essere indicati i dati del datore di lavoro, del lavoratore, della tipologia di lavoro agile (tempo determinato o indeterminato) e della sua durata. È inoltre possibile modificare i dati già inseriti o procedere all'annullamento dell'invio. Le aziende che sottoscrivono un numero di accordi individuali elevato possono effettuare la comunicazione in forma massiva.

Sorgono dei dubbi riguardo al termine per l'invio di tali accordi: entro le ore 24 del giorno precedente l'inizio della prestazione lavorativa in modalità agile come per la comunicazione Unilav di assunzione oppure entro i 5 giorni successivi come per le comunicazioni Unilav di trasformazione/ proroga/cessazione? Si resta in attesa di indicazioni ministeriali in merito.

#### **Trattamento economico, certificazione delle competenze e incentivi fiscali: medesimi diritti dei non agili**

A garanzia del fatto che il lavoratore agile non venga, con tale modalità di lavoro, ad essere sotto-inquadrato o sotto-retribuito, l'art. 20 comma 1 della L. 81/2017 prevede che il *“lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile ha diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato, in attuazione dei contratti collettivi di cui all'art. 51 del D.Lgs. n. 81/2015, nei confronti dei lavoratori che svolgo-*



*no le medesime mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda”.*

Il lavoro agile può essere potenzialmente applicato a tutte le categorie di lavoratori dipendenti. Potrebbero presentarsi delle problematiche per alcune tipologie contrattuali, tipo l'apprendistato. Pur non esistendo nessun divieto per tale tipologia, la modalità di lavoro agile, svolgendosi di fatto anche all'esterno dei locali aziendali, potrebbe risultare incompatibile con le finalità formative previste dall'apprendistato.

Al lavoratore impiegato in forme di lavoro agile, inoltre, può essere riconosciuto, nell'ambito dell'accordo sottoscritto ai sensi dell'art. 19, il diritto all'apprendimento permanente, in modalità formali, non formali o informali, e alla periodica certificazione delle relative competenze.

L'art. 18 comma 4 della L. 81/2017 prevede che *“gli incentivi di carattere fiscale e contributivo eventualmente riconosciuti in relazione agli incrementi di produttività ed efficienza del lavoro subordinato sono applicabili anche quando l'attività lavorativa sia prestata in modalità di lavoro agile”.*

Tale disposizione chiarisce, con finalità non discriminatoria, come il lavoratore agile possa concorrere all'eventuale bonus di risultato, se previsto, con lo stesso trattamento fiscale e contributivo previsto per gli altri lavoratori.

Le norme in materia di imposta sostitutiva del 10% sui premi di risultato prevedono infatti che il ricorso al lavoro agile, quale modalità flessibile di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, possa essere considerato fattore di miglioramento nella qualità dei processi e, di conseguenza, dare diritto all'applicazione dell'imposta sostitutiva del 10%; si ritiene necessaria però la previa individuazione, nell'am-

bito della contrattazione collettiva, di appositi criteri di misurazione della performance dei lavoratori agili, viste le particolarità di svolgimento della prestazione lavorativa.

## **Il lavoro agile nella Pubblica Amministrazione**

L'art. 18 comma 3 della L. 81/2007 afferma che le disposizioni relative al lavoro agile *“si applicano, in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001 e succ. mod., secondo le direttive emanate anche ai sensi dell'art. 14 della Legge n. 124/2015 e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificatamente adottate per tali rapporti”*, senza aggravare, come precisa il comma 5, la finanza pubblica.

La Direttiva n. 3 del 1° giugno 2017 del Presidente del Consiglio dei Ministri, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 165 del 17 luglio 2017, fornisce indirizzi per l'attuazione del lavoro agile nella Pubblica Amministrazione attraverso una fase di sperimentazione e reca delle *“linee guida”* che disegnano il contesto normativo, l'ambito di applicazione e i destinatari, assegnando un ruolo determinante ai C.U.G. (Comitati Unici di Garanzia).

La Direttiva avvia quindi nel settore pubblico quanto già sperimentato nel settore privato, prevedendo che, entro tre anni, in ogni Pubblica Amministrazione, fino al 10% dei lavoratori pubblici, su richiesta, potrà avvalersi delle modalità di lavoro agile.

## **Le criticità del lavoro agile**

### **Controllo a distanza**

Una prima criticità riguarda il controllo a distanza, una materia che ordinariamente demandata alla contrattazione collettiva, viene rimessa ad accordi individuali. Si pone il problema che, attraverso eventuali modalità di controllo da remoto del lavoratore (sulla base delle sessioni di collegamento, del numero di pratiche da evadere, ecc.) si possano modificare i confini posti sul controllo a distanza dallo Statuto dei Lavoratori, ai sensi del quale,

all'art. 4 comma 3 della L. 300/70 prevede che l'azienda debba fornire al lavoratore un'informazione contenente le caratteristiche, le modalità d'uso e le possibili forme di controllo che possono essere presenti negli strumenti tecnologici assegnati. In presenza di software in grado di monitorare l'attività lavorativa, il dipendente dovrà quindi ricevere adeguate informazioni sull'uso degli strumenti forniti, nel rispetto anche di quanto previsto dal Nuovo Regolamento Europeo sulla Protezione dei Dati (GDPR- *General Data Protection Regulation- Regolamento UE 2016/679*).

### **Sicurezza informatica**

Nell'esecuzione della prestazione lavorativa in modalità agile all'esterno dei locali aziendali, si pone il problema di come assicurare la più assoluta riservatezza sui dati e sulle informazioni aziendali disponibili sugli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore per lo svolgimento dell'attività lavorativa, al fine di evitare che ai dati possano accedere persone non autorizzate presenti nel luogo di esecuzione della prestazione di lavoro.

Il lavoratore agile, così come gli altri, sarà pertanto responsabile della custodia degli strumenti e della riservatezza dei dati, ma in considerazione della particolarità dello svolgimento della prestazione lavorativa la sua *“cura”* dovrà essere ancora maggiore, al fine di evitare la diffusione dei dati personali che tratta nello svolgimento delle sue mansioni fuori dei locali aziendali.

A tal proposito, il già citato GDPR potrà essere utilizzato come strumento per disciplinare il lavoro agile sotto il profilo della sicurezza dei dati. Tale regolamento, a differenza del precedente codice della privacy, obbliga il titolare



del trattamento a prevedere misure tecniche ed organizzative idonee a prevenire la perdita dei dati personali e volte a garantire la sicurezza informatica. Viene in qualche misura superato l'Allegato B del D.Lgs. n. 196/2003 in cui erano elencate le misure di sicurezza, per dare spazio ad una disciplina che responsabilizza ancor di più il datore di lavoro, nel rispetto del principio dell'*"accountability"*.

## Salute e sicurezza

Ai sensi dell'art. 22 comma 1 della L. 81/2017 *"il datore di lavoro garantisce la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile e a tal fine consegna al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro"*.

I rischi, sia generali che specifici, andranno valutati in collaborazione con il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione e il medico competente e, previa consultazione del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nel rispetto dell'art. 29, commi 1 e 2 del D.Lgs. n. 81/2008; seguirà poi il conseguente e necessario aggiornamento del Documento di Valutazione dei Rischi.

L'art. 22 della Legge 81/2017 stabilisce poi al comma 2 che *"il lavoratore è tenuto a cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno dei locali aziendali"*.

Una domanda si pone.

Fermo restando l'art. 2 del D. Lgs. n. 81/2008 comma 1, lett. a) dove viene precisato che per

*"lavoratore"* si intende *"la persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo al fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici o familiari"*, come può il datore di lavoro, nel caso del lavoro agile, e quindi nel caso di prestazioni svolte al di fuori dei locali aziendali, garantire la salute e la sicurezza del lavoratore?

Dando per assodato che il datore di lavoro dovrà fornire ai lavoratori agili i necessari DPI, inviare gli stessi alla visita medica, se prevista, entro le scadenze stabilite dal programma di sorveglianza sanitaria, fornire loro informazione, formazione ed addestramento, aggiornare l'informativa nel caso in cui venissero forniti al lavoratore altri strumenti o mezzi per l'esecuzione della prestazione, qual è il limite della sua responsabilità?

Nella sentenza n. 45808 del 5 ottobre 2017 la Cassazione Penale, Sez. IV, propone un orientamento che può rivelarsi funzionale ai fini di una corretta applicazione delle norme di sicurezza del lavoro in rapporto ad attività svolte al di fuori dei locali aziendali. In tale sentenza si precisa che i doveri di valutazione del rischio e di formazione del lavoratore gravanti sul datore di lavoro sorgono dal *"generale obbligo di valutare tutti i rischi presenti nei luoghi di lavoro nei quali sono chiamati a prestare attività lavorativa i dipendenti, ovunque essi siano situati"*. Viene poi specificato che la restrittiva nozione di *"luogo di lavoro"* rinvenibile nell'art. 62, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 81/2008, a fronte del quale si intendono per luoghi di lavoro *"i luoghi destinati a ospitare posti di lavoro, ubicati all'interno dell'azienda e dell'unità produttiva, nonché ogni altro"*

*luogo di pertinenza dell'azienda o dell'unità produttiva accessibile al lavoratore nell'ambito del proprio lavoro"* è posto unicamente in relazione alle disposizioni di cui al Titolo II del citato decreto. Da ciò ne deriva che con l'espressione *"ovunque essi siano situati"* si intende dare rilevanza, ai fini della salute e della sicurezza, ad *"ogni tipologia di spazio che può assumere la qualità di luogo di lavoro, a condizione che ivi sia ospitato almeno un posto di lavoro o esso sia accessibile al lavoratore nell'ambito del proprio lavoro"*.



Il datore di lavoro sarà dunque chiamato a rispondere di violazioni relative alla sicurezza in ogni tipologia di spazio configurabile come luogo di lavoro, a condizione che lo stesso sia informato in tempo utile ai fini della valutazione e prevenzione degli eventuali rischi presenti, che tale valutazione in determinati luoghi di esecuzione della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali sia possibile e che risultino adottate le necessarie misure di prevenzione e protezione. In caso contrario, il datore di lavoro non potrà consentire ai lavoratori di eseguire la prestazione lavorativa in tali luoghi di lavoro.

### La necessità della disconnessione

Come previsto dall'art. 19 comma 1 della L. 81/2017 l'accordo tra le parti deve individuare le misure tecniche ed organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro.

Qual è la motivazione che si cela dietro alla "necessità" della disconnessione?

Nell'epoca della digitalizzazione delle attività lavorative, laptop, tablet e smartphone sono strumenti che offrono soluzioni snelle e, allo stesso tempo, sono strumenti necessari per rendere la prestazione lavorativa.

La prestazione di lavoro eseguita in modalità agile potrebbe però esporre il lavoratore al rischio della cosiddetta "time porosity", ovvero al pericolo di una reciproca interferenza e sovrapposizione tra tempo di lavoro e tempo di vita.

Ciò che si vuole evitare con la disconnessione è che il lavoratore diventi "vittima" della connessione permanente; in effetti essere "always on", cioè sempre raggiungibili e disponibili per il datore di lavoro attraverso le nuove tecnologie mobili, può rendere difficile prendere le distanze dall'attività lavorativa. Se non fosse possibile questa disconnessione, la modalità di lavoro agile rischierebbe di svilire la ratio per cui è stata introdotta, in quanto, anziché agevolare la qualità della vita, finirebbe per far scomparire, fino ad annullare, il confine tra lavoro e propria sfera personale.

Tale disconnessione può essere definita come il "time-out" del lavoratore agile dalle strumentazioni tecnologiche usate per fini lavorativi, una sorta di pausa dal mondo telematico che lo mette in comunicazione con il lavoro, e può consistere nello spegnere il cellulare, nel non accedere alla posta elettronica, ecc.; una necessità che si ritiene sarebbe utile garantire alla platea dei lavoratori digitalizzati e non solo a quelli agili.

In questo contesto, la disconnessione appare quanto mai doverosa, al fine di limitare gli



eventuali effetti negativi del lavoro agile sulla salute e sul benessere del lavoratore.

Il problema principale che si pone con riferimento a tale necessità resta però quello della sua effettività, cioè come assicurarne l'attuazione, in quanto è formalmente dichiarata senza che vengano previsti strumenti per la sua applicazione.

### I chiarimenti INAIL sul lavoro agile

L'art. 23 comma 1 della L. 81/2017 afferma che *"il lavoratore ha diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dipendenti da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali"* ed inoltre, come previsto al comma 3, ha diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro occorsi durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per lo svolgimento della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali, nei limiti e alle condizioni di cui all'art. 2 comma 3 del D.P.R. n. 1124/1965, quando la scelta del luogo della prestazione:

1. sia dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa oppure dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative;
2. risponda a criteri di ragionevolezza.

Si desume pertanto, in relazione alla tutela prevista per gli infortuni di cui al comma 3, che la scelta del luogo della prestazione debba essere alternativamente giustificata o dall'una o dall'altra motivazione indicata al punto 1), ma in entrambi i casi, tale scelta dovrà rispondere a criteri di ragionevolezza.

Poiché tanti sono i dubbi emersi dalla formulazione di questa previsione normativa, l'INAIL è intervenuta in data 2 novembre 2017 fornendo le prime indicazioni sul lavoro agile con la Circolare n. 48, sentiti i competenti uffici

del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, risolvendo alcune criticità, ma lasciando ancora in sospeso delle altre.

#### a) *Obbligo assicurativo*

I requisiti oggettivi (lavorazioni rischiose) e soggettivi (caratteristiche delle persone assicurate) previsti dagli artt. 1 e 4 del D.P.R. n. 1124/1965, ai fini della ricorrenza dell'obbligo assicurativo, sono confermati anche per il lavoro agile, rappresentando lo stesso una modalità di svolgimento dell'attività lavorativa e non una diversa tipologia contrattuale.

#### b) *Classificazione tariffaria*

Ai fini della corretta classificazione, nulla cambia rispetto alla classificazione compiuta in ambito aziendale, in quanto si applica l'art. 4 delle modalità per l'applicazione delle tariffe, secondo cui per lavorazione si intende *“il ciclo di operazioni necessario perché sia realizzato quanto in esse descritto, comprese le operazioni complementari e sussidiarie purché svolte dallo stesso datore di lavoro e in connessione operativa con l'attività principale, ancorché effettuate in luoghi diversi”*. La classificazione tariffaria segue dunque quella a cui viene ricondotta la lavorazione svolta in azienda, in quanto, come ribadito dall'INAIL, a parità di rischio deve corrispondere un'identica classificazione.

#### c) *Retribuzione imponibile*

Nulla di diverso rispetto alla retribuzione imponibile prevista per i lavoratori che prestano l'attività lavorativa all'interno dell'azienda. La retribuzione su cui calcolare il premio sarà individuata nella retribuzione effettiva, costituita dall'ammontare dei redditi di lavoro dipendente di cui al combinato disposto dell'art.

51 del D.P.R. n. 917/86 e dell'art. 29 del D.P.R. n. 1124/1965. Tale reddito, se inferiore, dovrà essere uguagliato ai cosiddetti *“minimali”* giornalieri, ossia gli importi giornalieri non inferiori a quelli stabiliti dalla legge.

#### d) *Tutela assicurativa*

Per quanto riguarda la tutela assicurativa i lavoratori agili devono essere assicurati se, per lo svolgimento della loro attività, sono esposti alle fonti di rischio previste dall'art. 1 del D.P.R. n. 1124/1965, tra cui anche il rischio elettrico connesso all'uso di macchine di ufficio, quali mezzi telematici, computer, videotermini. Il lavoratore agile è tutelato non solo per gli infortuni collegati al rischio della sua attività lavorativa, ma anche per quelli connessi alle attività prodromiche e/o accessorie purché strumentali allo svolgimento delle mansioni proprie del suo profilo professionale.

Una volta entrati nel campo di applicazione della tutela i lavoratori agili sono assicurati, applicando i criteri di carattere generale validi per tutti gli altri lavoratori, con il solo limite del rischio elettivo.

Che cosa si intende per rischio elettivo? Per *“rischio elettivo”* si intende quello che, *“estraneo e non attinente all'attività lavorativa, sia dovuto ad una scelta arbitraria del lavoratore che abbia volutamente creato ed affrontato, in base a ragioni ed impulsi personali, una situazione diversa da quella inerente alla sua attività lavorativa e per nulla connessa ad essa”* (Cass. Civ. n. 2642 del 22 febbraio 2012). Si viene a creare, in tal modo, una situazione interruttiva di ogni nesso tra lavoro, rischio ed evento.

La circolare prosegue ribadendo che gli infortuni occorsi mentre il lavoratore svolge la propria prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali e nel luogo prescelto dallo stesso sono tutelati se causati da un rischio connesso con la prestazione lavorativa.

La *“connessione”* che viene richiamata più volte dalla circolare, sottende ad uno degli elementi costitutivi la figura giuridica dell'infortunio indennizzabile, e cioè *“l'occasione di lavoro”*, di cui al D.P.R. n. 1124/1965, la quale può essere definita come il nesso tra la prestazione lavorativa e l'infortunio, cioè tra il lavoro ed il verificarsi del rischio cui può conseguire la lesione, nes-



so che può essere anche solo indiretto od occasionale. Lo svolgimento della prestazione costituisce dunque l'occasione dell'infortunio e non la causa, determinando l'esposizione del soggetto protetto al rischio del suo verificarsi. L'assicurazione interviene infatti per indennizzare non solo gli eventi causati da rischi tipici della mansione svolta, ma anche quelli che sono connessi, quindi collegati, alle condizioni socio-ambientali nelle quali la prestazione lavorativa viene espletata.



#### e) Infortunio in itinere

L'art. 12 D.Lgs. n. 38/2000, inserisce all'art. 2 del D.P.R. n. 1124/1965, *“l'infortunio in itinere”*, prevedendo che, *“salvo il caso di interruzione o deviazione del tutto indipendenti dal lavoro o, comunque, non necessitate, l'assicurazione comprende gli infortuni occorsi alle persone assicurate durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello di lavoro, durante il normale percorso che collega due luoghi di lavoro se il lavoratore ha più rapporti di lavoro e, qualora non sia presente un servizio di mensa aziendale, durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di lavoro a quello di consumazione abituale dei pasti”*.

Alla base dell'infortunio in itinere vi è il criterio sopra richiamato dell'occasione di lavoro, nel senso che è sempre l'attività lavorativa stessa ad esporre il soggetto al rischio dell'infortunio, anche quello sulla strada, in quanto avviene in un tragitto, definito *“normale”*, che è necessario percorrere per arrivare alla sede di lavoro o per rientrare a casa dalla sede medesima.

Tale criterio diventa estremamente più complesso se viene prevista la possibilità di effettuare la prestazione di lavoro in modalità agile, al di fuori dei locali aziendali.

In questo caso la legge introduce, nel rispetto del requisito dell'occasione di lavoro ed al fine di gestire una modalità di lavoro che potrebbe prestarsi a divenire troppo *“agile”* dal punto di vista della tutela assicurativa, delle condizioni stringenti, prevedendo, per il lavoratore agile, l'indennizzabilità degli infortuni in itinere occorsi durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per lo svolgimento della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali, quando la scelta

del luogo della prestazione sia dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa oppure dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza.

Questo quanto previsto dalla L. 81/2017. E la circolare INAIL? La circolare ribadisce tali condizioni, ma poi, ai fini della tutela, al *“normale percorso di andata e ritorno”* previsto dalla legge, aggiunge *“... quando il fatto di affrontare il suddetto percorso sia connesso a esigenze legate alla prestazione stessa o alla necessità del lavoratore... omissis...”*.

Da ciò ne deriva che, ai fini del riconoscimento dell'infortunio in itinere per il lavoratore agile, sia la scelta del luogo della prestazione che il percorso di andata e ritorno debbano rispondere ai requisiti sopra descritti.

Inneggabile che tali restrizioni richiederanno un'ardua attività di accertamento, soprattutto in merito all'applicazione del criterio di ragionevolezza, un concetto-mezzo o, meglio, concetto-fine che lascia ampi spazi di discrezionalità nella ricerca di un equo temperamento degli interessi in gioco. L'INAIL, nella circolare, mette appunto in evidenza la necessità di accertamenti volti a verificare la sussistenza dei presupposti sostanziali della tutela, in mancanza di indicazioni sufficienti desumibili dall'accordo sottoscritto tra le parti, il quale rappresenta lo strumento utile al fine di individuare i rischi lavorativi ai quali il lavoratore è esposto ed i riferimenti spazio-temporali ai fini del riconoscimento delle prestazioni infortunistiche. Un ruolo determinante è quindi riconosciuto anche dall'INAIL all'accordo tra le parti, che rappresenterà la cartina di tornasole alla base di qualsiasi accertamento; più elementi funzionali a tale scopo esso conterrà meno sarà complicato

l'iter dell'accertamento. Tali elementi non sono obbligatori (in quanto non sono previsti dalla legge), ma si ritiene che diventino comunque indispensabili, se si vuole evitare, ad infortunio occorso, il rischio della mancata indennizzabilità dello stesso.

*f) Informativa sulle attrezzature/apparecchiature*

Il datore di lavoro, in merito alle attrezzature/apparecchiature eventualmente messe a disposizione nello svolgimento della prestazione in modalità di lavoro agile, deve fornire al lavoratore un'adeguata informativa circa il loro corretto uso, assicurandosi che detti strumenti siano conformi al titolo III del D.Lgs. n. 81/2008 e succ. mod. nonché alle specifiche disposizioni legislative e regolamentari di recepimento delle direttive comunitarie di prodotto, facendosi carico di garantire nel tempo la permanenza dei requisiti di sicurezza con un'adeguata manutenzione.

*g) Obbligo della denuncia di esercizio*

L'obbligo della denuncia di esercizio sussiste solo per i datori di lavoro che non hanno già un rapporto assicurativo in corso con l'INAIL, mentre per gli altri l'obbligo ricorre solo nel caso in cui il lavoratore agile sia adibito a mansioni diverse che determinano una variazione del rischio.

*h) Monitoraggio sul lavoro agile ed eventuale aggiornamento dei rischi*

Le informazioni contenute nella comunicazione relativa all'avvenuta sottoscrizione dell'accordo tra datore di lavoro e lavoratore agile saranno trasmesse all'INAIL tramite un accordo di cooperazione con il Ministero concernente il trasferimento dei dati contenuti nelle predette comunicazioni, allo scopo di realizzare un monitoraggio sull'uso di tale strumento e sugli effetti prodotti ai fini assicurativi, oltre

che per un eventuale aggiornamento dei rischi assicurati.

## Conclusioni

La normativa attuale e la circolare INAIL rappresentano un primo quadro generale di riferimento sul lavoro agile.

Molti risultano ancora gli aspetti pratici ed operativi che dovranno essere chiariti; sarà necessario trovare in primis un equilibrio tra le esigenze produttive specifiche dell'organizzazione aziendale e gli obblighi di legge.

Il lavoro agile implica di fatto un cambiamento radicale su un fronte particolarmente delicato, quello del controllo da parte del datore di lavoro, fino ad oggi prevalentemente ancorato alla presenza fisica del lavoratore nel luogo di lavoro. L'uso del lavoro agile da parte dell'azienda richiede infatti un forte legame fiduciario con il lavoratore; tra le principali barriere emergono i pregiudizi culturali legati al timore che i dipendenti non lavorino, al di fuori dei locali aziendali, con lo stesso impegno.

Saranno proprio i lavoratori a determinare il successo e il futuro di tale modalità lavorativa, abbattendo tali barriere, attraverso un'unica strada possibile: lavorare con serietà, diligenza e professionalità, incentivati e ancor più motivati dalla possibilità di poter distribuire il proprio tempo in maniera più favorevole alle proprie esigenze di vita, dimostrando con i risultati che tale modalità può funzionare.

Soddisfatta l'azienda, agile e soddisfatto il lavoratore. Lavoro agile quindi come opportunità di cooperare insieme, datore di lavoro e lavoratore, per il raggiungimento di un maggiore e reciproco "benessere", sia lavorativo che personale, un punto di svolta che potrà garantire lo sviluppo di imprese che si renderanno attente e sensibili a tali dinamiche.

La sfida maggiore da superare è pertanto quella di "rinnovarsi", compiendo un salto culturale non indifferente verso un nuovo approccio al lavoro, un approccio che coniugando l'ottimizzazione dei risultati con un ragionevole mix di flessibilità, autonomia e collaborazione, richiederà una capacità fondamentale e non certo di tutti, la capacità di guardare "oltre". ■



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

# Lavori usuranti per lavoratori usurati

di Stefano Olivieri Pennesi [\*]



L'argomento che si intende affrontare riveste un chiaro e rilevante interesse, da un lato, rispetto alla piena consapevolezza di ciò che rappresenta, nel mondo del lavoro, la questione di quanto sia usurante, per i lavoratori, lo svolgimento delle diversificate attività lavorative di "old e new generation", nonché la misurabilità ed identificabilità della stessa usura.

D'altro lato, interessa anche conoscere l'incidenza e l'impatto che queste attività lavorative, definibili usuranti, hanno sugli aspetti legati al tema della qualificazione previdenziale e pensionistica, ma anche qualità della vita, delle persone-lavoratori, successiva al momento del pensionamento.

Partiamo col tentare di attribuire un plausibile e convincente significato del concetto di "usura" ricondotto al lavoro. Definizione accettabile è quella di logoramento, consumo, deterioramento.

Concettualmente, quindi, il lavoro usurante può riferirsi ad attività svolte dall'uomo che per gravosità, intensità, pesantezza, determinano un più veloce decadimento ed invecchiamento delle persone e quindi delle loro funzioni fisiche e mentali.

Gli studiosi delle materie di medicina del lavoro e medicina legale e sociale, con i loro contributi scientifici, hanno affermato che con il passare degli anni nello svolgimento di determinate attività lavorative, e non soltanto quelle prettamente manuali, le capacità psicofisiche, riducono progressivamente le condizioni di efficienza e di sicurezza dei diversi contesti lavorativi.

Introduciamo subito un elemento su cui riflettere ossia che il "lavoro usurante", complessivamente inteso, non trova una esatta e speculare corrispondenza con quanto di contro definito a livello previdenziale tabellato. Bene sarebbe invece una più stretta correlazione con il livello normativo e i parametri di salute e sicurezza sul lavoro.

Allo stato non è presente un puntuale riferimento normativo che individui e definisca, complessivamente ed esaustivamente, la gamma dei lavori cosiddetti usuranti, che a parere di chi scrive, anche con l'avvento di nuove tecnologie e nuove forme di lavoro sta progressivamente ampliandosi ed articolandosi.

Diversamente, a livello previdenziale, si possiede una esatta declaratoria dei lavori usuranti che proprio per questo danno diritto ai riconosciuti trattamenti anticipati di quiescenza previdenziale.

Il lavoro gravoso-usurante viene distinto appunto a livello previdenziale in tabelle, anche in riferimento e ossequio a normative di livello europeo risalenti ormai al 2008, che contemplano anche le tipologie sul rischio di stress da lavoro correlato.

Al riguardo, sempre dal punto di vista assicurativo-previdenziale, ineriscono le altre tipologie di tabelle curate dall'INAIL che si rifanno ai dati sugli infortuni, esclusi quelli in itinere, ossia a quanti eventi infortunistici avvengono per determinate tipologie di lavoro, come pure su che incidenze hanno tali infortuni con l'aumentare dell'età anagrafica. Similmente vengono censite e tabellate le fattispecie lavorative correlate alle diverse malattie e patologie professionali.

Per questo un quadro interessante da osservare è il lavoro di approfondimento fatto, a livello internazionale, con l'adozione del metodo denominato "ARAI-Age risk assessment index" che sviluppa in maniera scientifica il calcolo per valutare l'invecchiamento attivo sul lavoro, per fasce di età crescenti, dei lavoratori applicati nei vari ambiti produttivi di beni e servizi.

Nel nostro ordinamento la prima definizione di lavoro usurante, e a seguire un dettagliato elenco di mansioni, è stata prevista nel d.lgs. n. 374/1993 a sua volta attuativo dell'art. 3 della legge n. 421/1992 recante benefici per attività usuranti.

## L'art. 1 del d.lgs. n. 374/1993 così recita:

**comma 1)** sono considerati lavori particolarmente usuranti quelli per il cui svolgimento è richiesto un impegno psicofisico particolarmente intenso e continuativo, condizionato da fattori che non possono essere prevenuti con misure idonee.

**comma 2)** le attività particolarmente usuranti di cui al comma 1 sono individuate nella Tabella A allegata al presente decreto che può essere modificata sulla base di valutazioni tecnico-scientifiche, con decreto del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, di concerto col Ministero del tesoro, sentite le organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

**Tabella A:**

- Lavoro continuativo notturno
- Lavori alle linee di montaggio con ritmi vincolati
- Lavori in galleria cava o miniera
- Lavori espletati direttamente dal lavoratore in spazi ristretti: all'interno di condotti, di cunicoli di servizio, di pozzi, di fognature, di serbatoi di caldaie
- Lavori in altezza: su scale aeree, con funi a tecchia o parete, su ponti a sbalzo, su ponti a cestello installati su natanti, su ponti mobili a sospensione. A questi lavori sono assimilati quelli svolti dal gruista, dall'addetto alle costruzioni di camini
- Lavori in cassoni ad aria compressa
- Lavori svolti dai palombari
- Lavori in celle frigorifere o all'interno di ambienti con temperature uguali o inferiori ai 5 gradi centigradi
- Lavori ad alte temperature: addetti ai forni o fonditori nell'industria metallurgica e soffiatori nella lavorazione del vetro cavo
- Autisti di mezzi rotabili di superficie
- Marittimi imbarcati a bordo
- Personale addetto ai reparti di pronto soccorso, rianimazione, chirurgia d'urgenza
- Trattoristi
- Addetti alle serre e fungaie
- Lavori di asportazione dell'amianto da impianti industriali da carrozze ferroviarie e da edifici industriali e civili.

In buona sostanza alcune fattispecie di lavori,



che per accezione comune possiamo definire usuranti, hanno la capacità di incidere fattivamente e negativamente sul “benessere fisico e psichico”, proprio per questo assumono tale denominazione.

Per tale ragione il nostro ordinamento previdenziale ha previsto trattamenti e requisiti speciali quali necessari per accedere anticipatamente, rispetto alle norme generali, al diritto alla quiescenza lavorativa. I lavori usuranti, ad ogni modo, vedono la loro genitura in materia previdenziale con l'introduzione, nell'ordinamento, del d.lgs. n. 67/2011.

Ritorniamo sul concetto di lavoro usurante. Quali possono essere considerati tali? Ad esempio quelli che richiedono evidentemente uno sforzo mentale o fisico o ambedue, particolarmente elevato? Ma anche quelli che vengono svolti in condizioni fisiche ed ambientali, alquanto precarie, che possono altresì comportare rischi concreti per la salute?

Rispetto alla norma sopra richiamata, ovvero il d.lgs. n. 374/1993, il Legislatore di recente è nuovamente intervenuto con la legge di stabilità del 2019 e col relativo decreto ministeriale attuativo, per individuare un elenco aggiornato al 2019, di lavori usuranti.

Si è quindi proceduto per chiarire meglio le nuove professioni aventi caratteristiche di lavori usuranti e che finora non erano state contemplate. Questo ha anche conseguentemente avuto riflessi per quanto stabilito dalla riforma delle pensioni, in particolare per poter avanzare richieste di pensionamento anticipato, da parte di una nuova serie di categorie che si elencano di seguito:

- Operai dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici
- Conduttori di gru e macchinari mobili per la perforazione nelle costruzioni
- Conciatori di pelli e pellicce
- Conduttori di convogli ferroviari e personale viaggiante
- Conduttori di mezzi pesanti e camion
- Professioni sanitarie infermieristiche ed ostetriche ospedaliere con lavori organizzati a turni
- Addetti alla assistenza personale di persone non autosufficienti
- Insegnanti di scuola pre primaria
- Facchini addetti allo spostamento merci e assimilati
- Personale non qualificato addetto alle pulizie
- Operatori ecologici e altri raccoglitori e separatori di rifiuti

Inoltre sono state contemplate sempre dall'ultima legge di Stabilità anno 2019, quattro tipologie generaliste di "professioni usuranti":

- a) Lavoratori marittimi
- b) Pescatori
- c) Operai industria siderurgica
- d) Operai agricoli.

Da considerare, altresì, i cosiddetti lavori usuranti notturni ovverosia, i lavori svolti di notte in maniera non saltuaria, menzionando quindi quelli che sono svolti per almeno 6 ore continuative in un arco temporale che deve comprendere ore tra la mezzanotte e le 5 del mattino. Tale attività si considera predominante avendo esplicazione nell'anno per un minimo di 64 giorni e fino a 79 giorni di lavoro.

Altra tipologia prevista sono i lavori svolti per almeno 3 ore tra la mezzanotte e le 5 del mattino, ma per un intero anno o interi anni lavorativi.

### **Lavoro gravoso e lavoro usurante**

Proviamo a distinguere queste due fattispecie di attività lavorative. Il "lavoro gravoso" può intendersi quello che si esegue in "attività lavorative per le quali è richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltoso e rischioso il loro svolgimento in modo continuativo".

Diversamente il "lavoro usurante" inerisce quello svolto da "addetti a determinate attività e lavoratori notturni".

La legge di Bilancio ultima n. 160/2019 articolo 1 commi 474-475 rilancia e riattualizza il mandato di due gruppi di lavoro quali "Commissioni tecniche" aventi l'obiettivo di studiare la gravosità delle occupazioni e quindi le diversificazioni dell'età pensionabile e conseguentemente le finalità previdenziali e assistenziali.

Bene quindi, da parte del Governo, il concreto avvio delle suddette "commissioni tecniche" di scopo, in particolare il gruppo di lavoro incaricato di studiare la gravosità delle occupazioni, anche in relazione all'età anagrafica e alle condizioni soggettive dei lavoratori, in quanto derivanti dall'esposizione ambientale o anche influenzata da agenti patogeni.

Una commissione tecnica, questa, apposi-



tamente nominata con il compito di acquisire elementi conoscitivi e metodologie scientifiche a supporto delle valutazioni delle politiche che verranno adottate in materia previdenziale e assistenziale.

Commissione presieduta al massimo livello dal Ministro del Lavoro o suo delegato, con rappresentanti del Ministero dell'Economia, Ministero della Salute, dell'INPS, dell'INAIL, dell'ISTAT, ma anche da esperti in materie economiche, statistiche, attuariali, designati dai Sindacati maggiormente rappresentativi dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Nel 1982 gli autori Iacovelli G. e Radaelli A. nell'ambito della medicina del lavoro, descrivono il lavoro usurante come quello che: *"richiede al lavoratore uno sforzo eccessivo con conseguente abbattimento delle sue residue energie psicofisiche ad un livello tale che il periodo di riposo successivo non risulta sufficiente al loro reintegro: da ciò deriva un logoramento delle strutture psicofisiche del soggetto, interessante particolarmente gli operai già menomati per precedenti affezioni"*.

Come detto sopra il concetto di lavoro usurante è stato recepito dal nostro Legislatore col d.lgs. n. 374/1993. Dobbiamo comunque precisare che il concetto di "lavoro usurante" può considerarsi cogente per il lavoratore e per il conseguente recepimento nelle norme previdenziali e assicurative, nel momento in cui viene inteso come "concreto e attuale" e non solo come "possibile e potenziale".

Da qui discende il fatto che la figura del lavoratore svolgente attività usuranti, è colui o colei che subisce concretamente gli effetti negativi che devono rendersi palesi in un tempo, più o meno breve.

In sostanza, con evidente difficoltà, può con-

siderarsi usurante quel lavoro che rende solo ipotizzabile un'azione dannosa distante nel tempo, in quanto potrebbe coincidere con il normale e fisiologico invecchiamento dell'individuo.

Tutto ruota quindi sulla corretta definizione di lavoro usurante, che in via teorica, quale termine, risulta agevolmente comprensibile, indicandolo come qualche cosa che ti "consuma" con l'andare del tempo.

Riterrei evidenziare di contro, che il vero problema consiste nel dover individuare un "sistema di valutazione empirico" e al contempo medico-scientifico, tale da evitare discriminazioni tra lavoratori impiegati in ambiti lavorativi usuranti.

È anche evidente come l'impiego in lavori usuranti esponga maggiormente il lavoratore a possibili infortuni sul lavoro (almeno per le statistiche INAIL che rilevano una maggiore incidenza di eventi connessi ad attività definite usuranti). È innegabile, inoltre, che gli effetti dei vari tipi di impieghi usuranti, possono essere visibili anche solo dopo il trascorrere di numerosi anni.

Relativamente ai "criteri di valutazione" dei lavori usuranti questi sono stati indicati con il decreto Ministeriale n. 208 del 19 maggio 1999, del Ministro del Lavoro, il cosiddetto decreto Salvi, di seguito l'elenco:

- L'attesa di vita al compimento dell'età pensionabile
- La prevalenza della mansione usurante
- La mancanza di possibilità di prevenzione
- La compatibilità fisico-psichica in funzione dell'età
- L'elevata frequenza degli infortuni, con particolare riferimento alle fasce d'età superiori ai 50 anni
- L'età media di pensione di invalidità
- Il profilo ergonomico
- L'esposizione ad agenti chimici, fisici, biolo-



gici, individuati secondo la normativa di prevenzione vigente.

Tutti questi sopra elencati elementi richiedono attente valutazioni tecnico-scientifiche e mediche, proprio al fine di poter individuare la componente usurante della mansione svolta.

Poco prima abbiamo elencato, come da decreto Salvi, i criteri di valutazione dei lavori usuranti. Ma per comprendere meglio il concetto di "usura" dal punto di vista meramente medico, è bene considerare che esiste la distinzione tra "usura fisiologica" e "usura patologica".

La prima può recepirsi come risultante da un insieme di processi correlati all'età anagrafica, che determina di conseguenza il fenomeno di invecchiamento naturale, e che si verifica in condizioni di una "normale" attività lavorativa, con una sostanziale assenza di rischi.

Diverso è invece il caso di "usura patologica", quella che concretamente si realizza e determina in tempi relativamente più veloci rispetto alla usura fisiologica, una sorta quindi di diversa temporalità, e si distingue anche per una maggiore entità in confronto alla norma.

La stessa sarebbe indotta da fattori esogeni al naturale invecchiamento dei soggetti. Altra differenza che merita essere attenzionata, per questo argomento, riguarda la sostanziale diversità tra i termini "usura" e "lavoro usurante" avendo cura di evidenziare che l'usura, conseguente ad una attività che implica un deterioramento all'organismo, rappresenta un danno biologico "in essere". Mentre viceversa il lavoro usurante potrebbe produrre un danno biologico "futuribile".

### **Il Burn out tra rischio usura e gravosità del lavoro**

Come abbiamo tentato di spiegare, le attività lavorative che possono definirsi gravose, non necessariamente si vedono limitarsi alle fattispecie più semplicemente rilevabili da tipologie manuali di lavoro.

La corretta individuazione di rischiosità tra le professioni usuranti, anche di lavori per così dire concettuali, sempre più di frequente si sostanzia con il ricorso alle alte percentuali del fenomeno denominato di "Burn out", presente nelle mansioni assolute e le relative diverse incidenze tra professioni faticose, pesanti, usuranti, gravose, dir si voglia.

Dal punto di vista lavorativo esistono anche i cosiddetti rischi che la lette-

ratura individua come psicosociali. Burn out, stress da lavoro correlato, esposizione ad aggressioni e minacce in ambito lavorativo, ecc. con questi aspetti ritengo sia necessario confrontarsi sia per quanto attiene alla salute e sicurezza sul lavoro, ma sia anche per quanto riguarda la qualificazione delle professioni da considerarsi usuranti-gravose.

Probabilmente la loro natura e aggiungerei “nebulosità”-“invisibilità” li rende erroneamente rischi minoritari rispetto a quelli più tradizionali aventi natura fisico-dinamica, di certo questi ultimi maggiormente evidenti e misurabili.

In particolare la letteratura scientifica concorda sul fatto che il lavoro terapeutico e assistenziale a cui si può aggiungere inoltre il lavoro di insegnamento, è particolarmente sottoposto ad un alto rischio di stress. Ciò in quanto il “quoziente emozionale” e partecipativo, particolarmente elevato, si basa sulla continua relazione e sollecitazione tra persone che costantemente interagiscono con situazioni di sofferenza, difficoltà, educazione didattica, disagio, marginalità, esclusione sociale, comportamentale, ambientale, ecc. misurandosi spesso con la sofferenza psicologica e materiale legata alle multi problematicità.

Lo stress lavorativo può intendersi come una vera e propria sofferenza, ed è per il lavoratore una causa accertata di problemi di salute fisica come spesso psicologica e mentale.

Definiamo il “Burn out” quale è la cosiddetta “sindrome da logoramento” in particolare dei professionisti della relazione d’aiuto, medico, pedagogico, didattico, familiare, solo per citarne alcuni.

Il principio fondante del Burn out è il rilevante sovraccarico emozionale a cui segue l’esaurimento emozionale che si caratterizza con una profonda sofferenza per il lavoratore.

In concreto si tratta di una reazione alla tensione emozionale che si cronicizza a causa del venire a contatto, pervasivamente, con problemi o motivi di sofferenza, quand’anche fisica, psichica o sociale.

Quindi è possibile affermare che tutte le professioni che implicano una elevata personalizzazione, in particolare quelle di cura, di aiuto, di insegnamento, sono quelle riconosciute a più alto rischio di sindrome da Burn out.



Sottolineiamo che la sindrome di Burn out è stata ufficialmente riconosciuta dall’OMS Organizzazione mondiale della sanità, come la risultante di una condizione di stress cronico che si matura in ambito lavorativo.

Il lavoro, come abbiamo sopra tentato di affermare, può contenere aspetti di rilevante logoramento. In molti casi conduce a livelli di esaurimento emotivo e fisico dai quali non è facile affrancarsi. Questa sindrome, come definita, spesso è causata oltre che dal tipo di lavoro che si svolge, anche da fattori strutturali e organizzativi dello stesso.

L’OMS si è spinta a definire il Burn out come un “fenomeno di rilevanza occupazionale” derivante da stress cronico ma non riconducibile ad una vera e propria malattia. Conseguenza per cui non trattandosi di malattia acclarata non darebbe diritto ad indennizzi. Ciò non toglie però di mezzo la possibilità che la sindrome stessa potrebbe sfociare ed essere fonte di una malattia, come ad esempio uno stato depressivo, una nevrosi, cagionare ansie o psicosi patologiche, ecc. queste potrebbero si essere tutte malattie indennizzabili.

Tra le prime definizioni attribuite al Burn out rammentiamo quelle elaborate da due psicologi sociali risalenti agli anni ’70, ossia Maslach e Leiter. Il loro lavoro fu frutto “dell’osservazione partecipante” avvenuta in reparti di igiene mentale, dove i vari operatori sociali, impegnati quotidianamente nell’assistere i malati, producendo elevati sforzi fisici e psicologici, presentavano una serie di sintomi legati al loro specifico impiego nell’attività sanitaria svolta.

Evidentemente la sindrome potrebbe essere un segnale appartenente a più malattie. La scienza medica parla di sindrome quando si as-

siste a fasi iniziali di una patologia più definita e determinata.

L'OMS ha individuato 3 caratteristiche maggiori per diagnosticare la sindrome di Burn out:

- Senso di esaurimento o debolezza a livello energetico
- Aumento dell'isolamento dal proprio lavoro con sentimenti negativi
- Insorgenza di cinismo e ridotta efficacia dal punto di vista professionale

Il Burn out è ormai acclarato colpisce quindi, come detto anzi, le cosiddette "helping professions", coloro cioè che svolgono professioni definibili di aiuto. Tentiamo di riassumerle anche se in maniera non esaustiva quali: medici, infermieri, psicologi, operatori sanitari, appartenenti alle forze di polizia e forze armate, vigili del fuoco, operatori internazionali, corpi volontari o di protezione civile, ispettori, educatori, insegnanti, solo per citarne alcune numericamente rilevanti. Insomma coloro che hanno quale finalità primaria del proprio lavoro l'aiuto agli altri. Lo stress si verifica quando la interrelazione, tra lavoratore e sua controparte/utenza, può definirsi continua e costante, con un impegno molto intenso anche dal punto di vista umano.

## Conclusioni

Bene sia che il dibattito sui **"lavori usuranti"** e quindi sui **"lavoratori usurati"** venga riattualizzato da parte delle Istituzioni, dei corpi intermedi e dell'opinione pubblica, mantenga quindi una vivacità ed una adeguata attenzione collettiva, in una parola rimanga sempre vivo. È di questi giorni proprio l'avvio con le OO.SS.



e datoriali di specifici tavoli tecnici al Ministero del Lavoro, fortemente voluti dall'attuale vertice politico, che fanno tornare d'attualità la questione delle differenze tra lavori e lavori e il conseguente impatto con gli aspetti pensionistici, di previdenza, assicurazione e assistenza.

Questo comunque, evidentemente, deve veder coinvolti attivamente: lavoratori, organizzazioni sindacali, datori di lavoro, associazioni datoriali, mondo cooperativo, Enti previdenziali e assicurativi pubblici, Dicasteri, in un quadro di concertazione necessario e proficuo per i coincidenti interessi di tutti. Ciò in un contesto che non deve limitarsi al passato o all'oggi, ma deve contenere capacità e proposte innovative in un ambito, quello del lavoro, in continua evoluzione, trasformazione e mutamento in maggior parte di natura tecnologica. Evidentemente la stessa azione dell'uomo lavoratore, subisce canoni di usura, non più soltanto di carattere fisico o organico, volgendo sempre più di frequente ad azioni usuranti rivolti ad esempio alla sfera psicologica-comportamentale che definirei, anche se in modo audace "usure immateriali da lavoro correlato".

Il tema dell'invecchiamento precoce, correlato allo svolgimento di lavori usuranti è di certo una questione aperta e che merita le giuste attenzioni in ambito giuslavoristico come anche sociale e legislativo.

Riconoscere che esiste "l'usura da lavoro" o più correttamente, come io credo, un'usura differenziata a seconda del tipo di lavoro svolto nell'arco della vita lavorativa, di ciascuno di noi, è un elemento indiscutibile ed innegabile.

È giusto ammettere che il lavoro non è uguale per tutti e che la buona vecchiaia, da dover giustamente tutelare, non si definisce solamen-

te dall'età anagrafica ma da come vi si giunge, anche in considerazione delle attività lavorative che si sono svolte nel corso degli anni di vita cosiddetta attiva.

Conseguentemente è necessario affermare che vi sono lavori che creano nel tempo dei delta di aspettative di vita e differenze nella capacità residua di lavoro, come altrettanto necessario partire da un assunto condiviso, vale a dire che lavori usuranti sono presenti pressoché in tutti i settori produttivi e che quindi si potrebbe/dovrebbe,

a ben vedere, analizzare in maniera dettagliata e scientifica, le molteplici fattispecie.

Quindi riconoscendo l'usura da lavoro, implicitamente si dovrebbe anche concordare sul fatto che il lavoro non è uguale per tutti e che conseguentemente il "bene vecchiaia", da dover giustamente tutelare, non si può circoscrivere e definire solamente dall'età anagrafica.

Esistono perciò, innegabilmente, lavori che nel tempo creano aspettative di vita differenziali, e per questo l'intero sistema previdenziale necessariamente deve farsi carico, ponendo basi di equità sociale.

Per tale assunto appare congruo immaginare che non è possibile concepire quali unici indicatori, da essere utilizzati, per valutare il livello di usura causato da determinate mansioni svolte, siano quelli relativi alla "speranza di vita".

Non possiamo pertanto che augurarci che la creazione della commissione ministeriale ad hoc, che avrà l'onere di produrre dei risultati concreti entro l'anno 2020, in merito allo spinoso tema della perimetrazione delle "attività usuranti", possa agire compiutamente garantendo un'azione da inquadrarsi in un giusto processo di necessaria "concertazione" che vedano tutte le parti sociali protagoniste e corresponsabili.

A parere di chi scrive compito di tale commissione dovrebbe anche essere, in primo luogo, quello di far chiarezza rispetto a quanto posto in essere dal Legislatore di ultima facie.

Negli ultimi anni ai cosiddetti "lavori usuranti" si sono aggiunti la fattispecie di "lavori gravosi" che per altro sono stati specificati in un recente elenco di 15 categorie. Quindi questi ultimi cosiddetti lavori gravosi, si vanno ad aggiungere alle altre particolari categorie-tipologie di lavori considerati usuranti.

Questi due gruppi di tipologie lavorative frequentemente vengono confusi tra loro, ma è bene dire che rappresentano due aree ben distinte per la materia previdenziale, in quanto, comunque, per ambedue, le loro implicazioni sul versante pensionistico, ossia l'uscita dal lavoro anticipata, riconducibili a lavori usuranti e gravosi, potrà godere evidentemente di regimi previdenziali privilegiati-speciali.



Da ultimo è significativo fare specifica menzione dell'articolo 32 della nostra Carta Costituzionale che così recita in materia di salute: *"La Repubblica tutela la salute come "fondamentale" diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti..."*.

Con questo sottolineare con forza, ancora una volta, che la salute rappresenta un fondamentale bene e presidio al quale non si può né si deve rinunciare. Men che meno a livello lavorativo, quand'anche le variegate attività che vengono svolte, contemplano canoni insiti di rischiosità, vulnerabilità, gravosità, usura.

Per concludere si dovrebbe considerare il diritto alla salute (sia esso diretto o riflesso) intimamente connesso anche alle attività lavorative e ai conseguenti pensionamenti. Questo per garantirne una piena disponibilità, neutralizzando gli effetti negativi prodotti appunto in ambito lavorativo, dello svolgimento di professioni usuranti e gravose, che spesso producono, per chi lavora e chi va in quiescenza, minori aspettative di vita, come pure minor qualità della vita residua, dopo aver assolto a lunghi anni di impiego attivo quale forza lavoro nel nostro Paese. ■

---

[\*] 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. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione cui appartiene.

# L'incidenza del fattore anagrafico nel mercato e nel rapporto di lavoro<sup>[1]</sup>

Prima parte

di Marianna Russo [\*]



## Il prolungamento della vita lavorativa come conseguenza dell'invecchiamento demografico

“Una buona notizia: molti di noi vivono più a lungo e meglio, grazie alle cure mediche che sono in continuo miglioramento. Siamo di fronte ad un’esplosione demografica delle persone anziane. Non vi sono alternative: se vogliamo vivere più a lungo, dobbiamo affrontare la vecchiaia”<sup>[2]</sup>.

L’allungamento della vita media<sup>[3]</sup> – considerato una delle maggiori conquiste dell’umanità<sup>[4]</sup>, in quanto reso possibile dal progresso scientifico, dalla prevenzione e cura di malattie prima mortali, dalla promozione di misure di sicurezza stradale e sul lavoro, nonché dal generale miglioramento delle condizioni di vita<sup>[5]</sup> – è, però, accompagnato dalla riduzione dei tassi di natalità, comportando come conseguenza l’invecchiamento demografico.

Tale fenomeno, che consiste nell’incremento della quota di persone anziane nella popolazione, è una delle maggiori tendenze demografiche degli ultimi decenni e, secondo gli studi in materia, è destinata ad intensificarsi nel corso del ventunesimo secolo<sup>[6]</sup>.

Il primo punto da chiarire è, però, cosa si intenda per “anziani”, in quanto tale termine – frequente nei documenti delle Nazioni Unite e dell’Unione Europea ed espresso con i vocaboli *aged*, *older people*, *elderly people* – non specifica la fascia di età o, comunque, i parametri di riferimento possono essere diversi<sup>[7]</sup>.

Ad esempio, da una ricerca condotta dalla *World Health Organization*<sup>[8]</sup> emerge che nella maggior parte dei Paesi sviluppati è pacificamente accolto come criterio di “*older person*” il soggetto che abbia compiuto 65 anni, ma tale definizione non si adatta, ad esempio, alla situazione africana, che presenta una minore aspettativa di vita. Il Rapporto 2013 delle Nazioni Unite sull’invecchiamento della popolazione mondiale effettua una sorta di media tra i dati e – a fini statistici – considera “anziani” i soggetti che abbiano compiuto i 60 anni di età. Nella direttiva comunitaria 2000/78/CE, dedicata alla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, non viene data alcuna definizione di lavoratori anziani, richiamati per ben tre volte nel testo normativo<sup>[9]</sup>. Nel regolamento comunitario n. 2204 del 12 dicembre 2002 si fa riferimento a lavoratori *over 50*<sup>[10]</sup>, mentre nel programma comunitario di Lisbona del 20 luglio 2005<sup>[11]</sup> vengono considerati anziani i lavoratori di età compresa tra i 55 e i 64 anni.

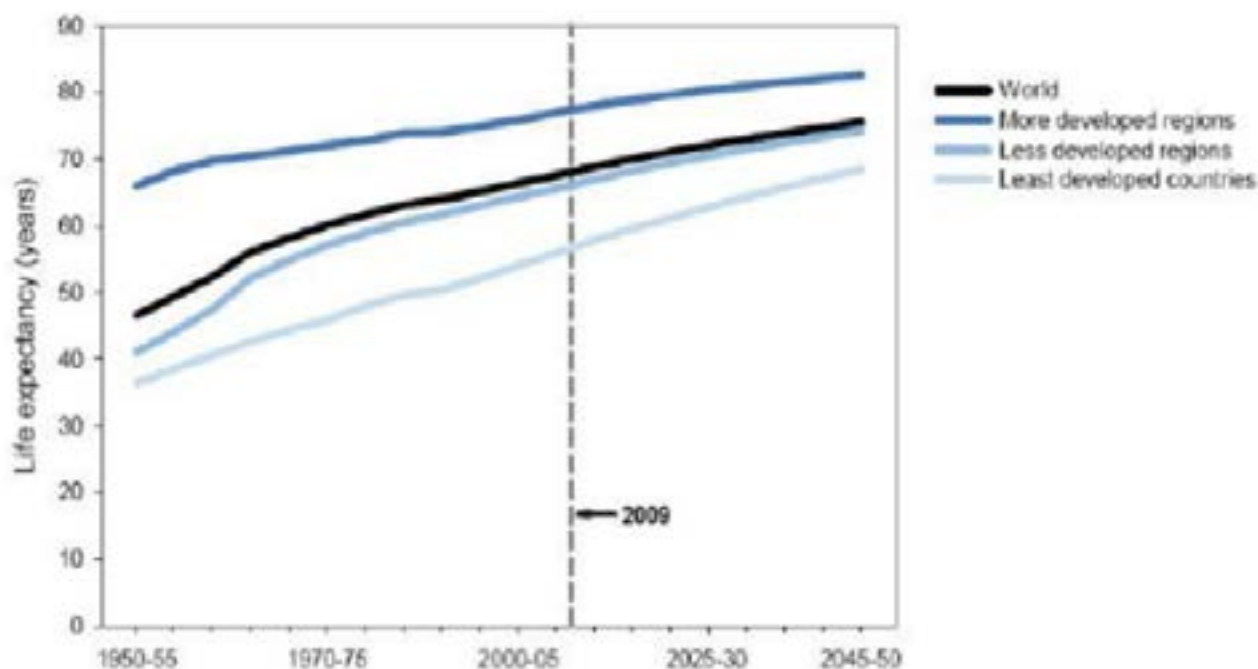
Il processo di invecchiamento, com’è evidente, è innanzitutto una realtà biologica, che ha una propria dinamica, in gran parte fuori dal controllo umano.

Tuttavia, è anche soggetto alla concezione che ogni società attribuisce alla vecchiaia. Nei Paesi più sviluppati, nei quali il tempo cronologico gioca un ruolo fondamentale, l’età di 60 o 65 anni, equivalente all’età pensionabile, è generalmente considerata come l’inizio della vecchiaia<sup>[12]</sup>: secondo tale impostazione il declino fisico e il ruolo sociale e/o professionale sono fortemente legati e interdipendenti.

Occorre, pertanto, fare particolare attenzione all’utilizzo della terminologia, specificando di volta in volta i parametri di riferimento adottati.

Gli studi demografici rilevano che, mentre nel 2000 la popolazione mondiale comprendeva circa 600 milioni di *older people* – intendendo così definire soggetti ultrasessantenni – nel 2050 tale fascia dovrebbe ammontare ad almeno due miliardi di individui<sup>[13]</sup>.

Tale fenomeno, pur essendo ormai diffuso ovunque, si presenta con estensione e velocità variabili<sup>[14]</sup>. Interessa, infatti, in particolare modo i c.d. Paesi sviluppati, cioè quelli a maggior tasso di industrializzazione. I dati statistici rivelano che il Giappone<sup>[15]</sup> e l’Europa<sup>[16]</sup> sono i Paesi più “vecchi”<sup>[17]</sup>, mentre negli Stati Uniti d’America viene evidenziato un differente fenomeno, denominato *browning*<sup>[18]</sup>, consistente “nell’aumento dell’intreccio delle diverse componenti etnico-linguistiche” dovuto ai notevoli flussi migratori in entrata<sup>[19]</sup>.



Nei Paesi in via di sviluppo, invece, il più elevato tasso di natalità bilancia – per il momento – l’allungamento dell’aspettativa di vita, anche se nei prossimi decenni è previsto un graduale invecchiamento demografico<sup>[20]</sup>, seppure in maniera diversificata<sup>[21]</sup>.

Complessivamente, la popolazione mondiale degli over 60 è aumentata dall’8% del 1950 al 12% nel 2013 e, secondo le previsioni statistiche, raggiungerà il 21% nel 2050. Pertanto, l’invecchiamento della popolazione è una delle “sfide” che l’Unione Europea sta affrontando già da alcuni anni<sup>[22]</sup>, in quanto – accanto ai cambiamenti climatici, alla sicurezza energetica e alle conseguenze della globalizzazione economica – è una delle cause di maggiore vulnerabilità delle regioni europee<sup>[23]</sup>. Inoltre, si tratta di un fenomeno ancora piuttosto recente e, quindi, costituisce un territorio in gran parte inesplorato.

È innegabile che l’invecchiamento della popolazione abbia delle notevoli ripercussioni sia sul mercato del lavoro che sugli stessi modelli organizzativi dell’impresa: la demografia è indubbiamente uno dei “principali fattori di cambiamento dell’economia dei prossimi decenni [...] modificando il numero, le caratteristiche e la composizione della forza lavoro”<sup>[24]</sup>.

In sintesi, si diventa anziani più tardi e lo si resta più a lungo: come adeguare i sistemi occupazionali e di welfare a questa rilevante trasformazione del tessuto sociale?

Proprio dal confronto e dialogo con altre discipline – in particolar modo la ricerca demografica, sociologica ed economica – è possibile “mutuare una prospettiva di analisi di lungo periodo”<sup>[25]</sup> e cercare di formulare risposte giuridiche adeguate, perché oggi “non è più possibile leggere le trasformazioni in atto per compartimenti stagni e seguendo l’ottica del contingente”<sup>[26]</sup>. D’altro canto, i cambiamenti demografici e il mercato del lavoro sono “interrelati e si influenzano reciprocamente”: non solo i mutamenti demografici influiscono sulla struttura della forza-lavoro, ma, al tempo stesso, “le caratteristiche del mercato del lavoro, le norme sociali e le istituzioni influenzano i comportamenti demografici”<sup>[27]</sup>. Il basso livello di inclusione delle donne nel mercato del lavoro, i tassi elevati di disoccupazione giovanile e l’insicurezza del lavoro e del reddito pesano negativamente sui *trends* demografici dell’Europa meridionale – e dell’Italia in particolare – a differenza dei Paesi che promuovono maggiormente politiche c.d. *family friendly* e presentano un livello più alto di integrazione femminile e giovanile nel mercato del lavoro.

Da una panoramica sui vari Paesi che si trovano ad affrontare tale problematica emerge che – pur nelle inevitabili differenze, dovute in gran parte alle caratteristiche proprie del mercato del lavoro interno, alle regolamentazioni nazionali, al livello di occupazione e alla sostenibilità del sistema previdenziale – i punti di contatto sono tanti. In particolare, il graduale

differimento dell'età per l'accesso ai trattamenti pensionistici è un chiaro sintomo di tale trasformazione demografica: il prolungamento dell'attività lavorativa va di pari passo con l'aumento dell'aspettativa di vita.

Ciò è comprensibile alla luce del fatto che la tutela pensionistica per la vecchiaia – considerata come la più comune situazione di bisogno – è collegata alla perdita della capacità di produrre reddito attraverso l'attività lavorativa o, almeno, nelle modalità e con l'intensità con cui veniva precedentemente svolta<sup>[28]</sup>. Ciò avviene per senescenza, sulla falsariga del noto motto latino del secondo secolo a.C.: *senectus ipsa est morbus*<sup>[29]</sup>. Pertanto, se si vive più a lungo e in migliori condizioni di salute, viene conseguentemente spostata in avanti anche l'età di perdita della capacità lavorativa o, meglio, l'età pensionabile, espressione con cui si identifica il momento di realizzazione dell'evento protetto<sup>[30]</sup>.

Provvedimenti di innalzamento dell'età pensionabile hanno interessato in maniera significativa numerosi Paesi nel corso dell'ultimo decennio (ad esempio, il Giappone<sup>[31]</sup>, la Spagna<sup>[32]</sup>, il Belgio<sup>[33]</sup>, la Germania<sup>[34]</sup>, la Svezia<sup>[35]</sup> e i Paesi Bassi<sup>[36]</sup>). Altri Paesi, come, ad esempio, la Gran Bretagna, non hanno una legge sull'età pensionabile, ma prevedono che al raggiungimento di una determinata età anagrafica il soggetto possa ricevere una pensione statale, pur continuando a lavorare e a ricevere lo stipendio<sup>[37]</sup>.

È interessante rilevare come la prima previsione normativa sull'età pensionabile sia stata introdotta in Germania dal governo Bismarck nel 1891: in precedenza le persone lavoravano fino alla morte o all'invalidità permanente. Con la riforma bismarckiana l'età per ricevere una pensione statale è stata fissata a settant'anni: all'epoca, però, ben pochi riuscivano a raggiungere tale soglia<sup>[38]</sup>!

Nel 1913 l'età pensionabile è stata ridotta a 65 anni, limite adottato da gran parte dei Pa-

esi industrializzati<sup>[39]</sup>, con possibilità di limiti inferiori e di svariate possibilità di pre-pensionamento. Soltanto nell'ultimo decennio, come segnalato, si assiste – a partire dai Paesi nord-europei – all'aumento dell'età pensionabile fino a 67 anni per entrambi i sessi<sup>[40]</sup>.

Nel corso degli ultimi anni anche in Italia<sup>[41]</sup> si è registrata questa tendenza<sup>[42]</sup>, dapprima timidamente – in una rapida successione di riforme e c.d. controriforme<sup>[43]</sup> – e poi in maniera eclatante nella riforma pensionistica Monti-Fornero, d. l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214.

È opportuno rilevare che la difficoltà del legislatore nel fissare l'età pensionabile è anche dovuta al fatto che il concetto stesso di età pensionabile non è “univoco”, in quanto “rapportabile al tipo, più o meno gravoso, di attività lavorativa concretamente svolta”<sup>[44]</sup>.

In tale ottica, è stato sostenuto che “il pensionamento dovrebbe essere un diritto, non un obbligo”, in quanto “il pensionamento obbligatorio non è più adatto alle condizioni odierne. [...] Pertanto si potrebbe lasciare al lavoratore la decisione su quando vuole andare in pensione, in base alle proprie preferenze.

Le persone che svolgono un'attività faticosa dall'età di quindici anni, ad esempio nell'edilizia, possono ben affermare che, dopo quaranta anni, hanno il diritto di andare in pensione. Alcuni vorranno continuare a lavorare, come nel caso degli Stati Uniti, dove l'età del pensionamento è stata abolita”<sup>[45]</sup>.

### **Il prolungamento della vita lavorativa come tentativo di attuazione delle politiche di active ageing**

Il prolungamento della vita lavorativa, come visto nel precedente paragrafo, è una diretta conseguenza dell'invecchiamento demografico, ma, al tempo stesso, a tale fenomeno non corrisponde un adeguato livello di occupazione degli *older workers*. I lavoratori anziani non sono pienamente integrati nel mercato del lavoro, come viene evidenziato, a livello europeo, nelle statistiche Eurostat<sup>[46]</sup>.

Nell'anno 2013 il tasso di occupazione della popolazione tra i 55 e i 64 anni nei 28 Paesi dell'Unione Europea presenta un divario molto ampio, che oscilla tra il 73,6% della Svezia e il 33,5% della Slovenia. La media europea è, comunque, pari al 50,1% e mostra un incremento dell'1,3% rispetto ai dati dell'anno precedente. Al riguardo, è opportuno segnalare che il tasso



di occupazione maschile nella media dei 28 Paesi dell'Unione è pari al 57,5%, mentre il livello delle lavoratrici *over 55*, benché sia in crescita

**Tasso di occupazione della popolazione in età 55-64 anni per sesso nei Paesi dell'Unione Europea**  
Anno 2013 (valori percentuali)<sup>[47]</sup>

| Paesi           | Tasso di occupazione 55-64 anni |        |       |
|-----------------|---------------------------------|--------|-------|
|                 | Totale                          | Uomini | Donne |
| Svezia          | 73,6                            | 76,9   | 70,3  |
| Germania        | 63,5                            | 69,8   | 57,5  |
| Estonia         | 62,6                            | 61,4   | 63,6  |
| Danimarca       | 61,7                            | 66,5   | 56,8  |
| Paesi Bassi     | 60,1                            | 70,2   | 50,0  |
| Regno Unito     | 59,8                            | 66,9   | 53,1  |
| Finlandia       | 58,5                            | 56,5   | 60,5  |
| Lettonia        | 54,8                            | 55,2   | 54,6  |
| Lituania        | 53,4                            | 56,1   | 51,2  |
| Repubblica Ceca | 51,6                            | 62,5   | 41,4  |
| Irlanda         | 51,3                            | 59,3   | 43,4  |
| Cipro           | 49,6                            | 61,1   | 38,3  |
| Bulgaria        | 47,4                            | 51,9   | 43,4  |
| Portogallo      | 46,7                            | 53,2   | 40,7  |
| Francia         | 45,6                            | 48,3   | 43,1  |
| Austria         | 44,9                            | 54,3   | 36,0  |
| Slovacchia      | 44,0                            | 53,3   | 35,7  |
| Spagna          | 43,2                            | 50,5   | 36,3  |
| ITALIA          | 42,7                            | 52,9   | 33,1  |
| Belgio          | 41,7                            | 47,7   | 35,8  |
| Romania         | 41,5                            | 51,5   | 32,7  |
| Polonia         | 40,6                            | 51,3   | 31,0  |
| Lussemburgo     | 40,5                            | 48,3   | 32,4  |
| Ungheria        | 38,5                            | 46,2   | 32,3  |
| Croazia         | 36,5                            | 43,7   | 29,7  |
| Malta           | 36,2                            | 53,9   | 18,7  |
| Grecia          | 35,6                            | 45,8   | 25,9  |
| Slovenia        | 33,5                            | 41,8   | 25,2  |
| UE28            | 50,1                            | 57,5   | 43,3  |

dell'1,6% rispetto all'anno precedente, si attesta al 43,3%. Nei Paesi europei – ad eccezione della Finlandia e dell'Estonia – il tasso di occupazione maschile dei 55-64enni si presenta di gran lunga superiore a quello femminile.

Come emerge chiaramente dalla tabella di seguito riportata, l'Italia si posiziona al 19° posto nella graduatoria europea, con circa 7 punti percentuali al di sotto della media comunitaria.

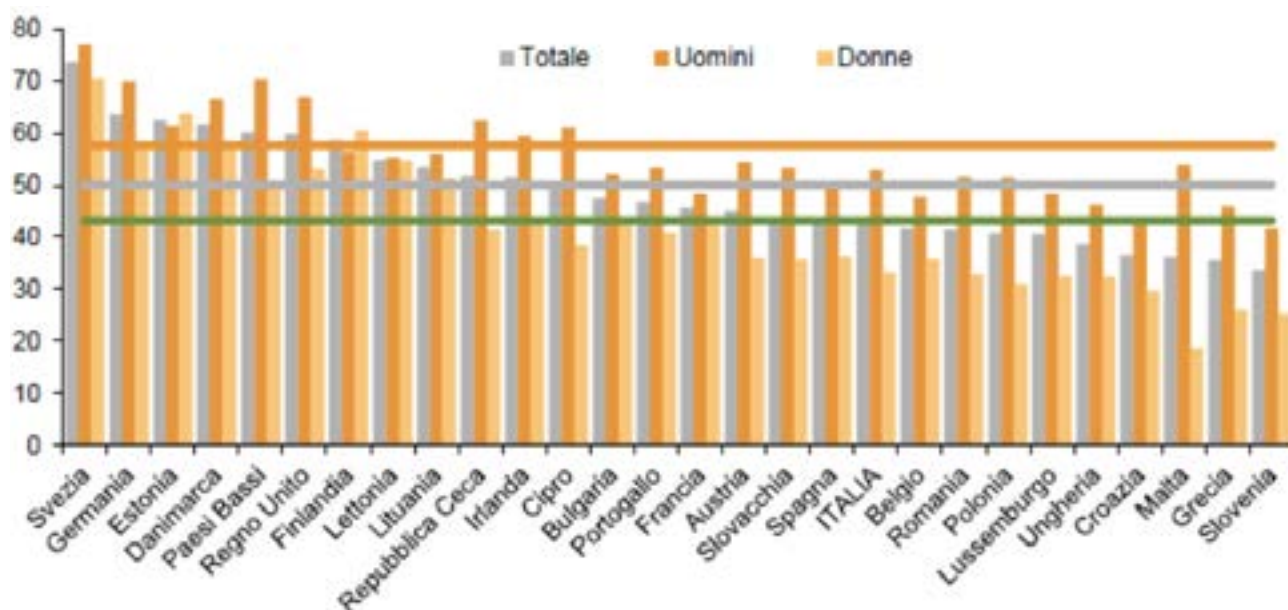
I dati, pertanto, non sono confortanti: al cambiamento del fattore demografico non corrisponde un adeguato cambiamento del mercato del lavoro, che non si presenta in grado di garantire la partecipazione dei lavoratori più anziani, ma tende ad escludere dal circuito produttivo gli *over 55*<sup>[48]</sup>.

Numerose sono le ragioni del divario tra il dato demografico e quello occupazionale e altrettante sono le conseguenze, che incidono sia a livello individuale che collettivo.

Com'è stato rilevato, l'inattività precoce dei lavoratori tra i 55 e i 64 anni comporta non soltanto la perdita della possibilità di un guadagno ulteriore, ma soprattutto di un'opportunità di realizzazione personale che si ripercuote negativamente sulla salute sia fisica sia psicologica dell'individuo<sup>[49]</sup>.

L'inattività coattiva genererebbe una sorta di "infelicità sociale", in quanto l'essere umano "rientra nella categoria di *homo faber* [...] e vuole contribuire a qualcosa"<sup>[50]</sup>. In tale ottica l'inattività è interpretata come una violazione del diritto all'autonomia, alla dignità e alla partecipazione.

L'esclusione dei lavoratori "anziani" dal mercato del lavoro si ripercuote, però, anche sulla collettività: com'è stato efficacemente sostenuto,



“l'economia non potrà sopravvivere senza i talenti e l'esperienza dei lavoratori meno giovani”<sup>[51]</sup>, ma neanche senza il loro effettivo contributo, salvo il rischio di un forte squilibrio tra la popolazione “attiva” e quella economicamente dipendente<sup>[52]</sup>.

Dall'ultimo rapporto demografico redatto a cura della Commissione Europea emerge che il c.d. indice di dipendenza degli anziani – cioè, il rapporto tra soggetti pensionati e lavoratori in attività – si raddoppierà nel giro di un ventennio<sup>[53]</sup>, fino ad arrivare ad un “anziano” ogni due lavoratori “giovani”!

Inoltre, la prematura esclusione dei lavoratori *over 55* dal regolare circuito produttivo favorisce il rischio di lavoro sommerso, fenomeno piuttosto rilevante nel nostro Paese<sup>[54]</sup>.

Già nella seconda metà del secolo scorso la questione è stata affrontata con grande attenzione e preoccupazione dalle istituzioni a livello internazionale: basti pensare alle 62 raccomandazioni contenute nel Piano di azione sull'invecchiamento della popolazione adottato dalle Nazioni Unite nel 1968, all'*Older Workers Recommendation* elaborata nel 1980 dall'OIL per la protezione dei diritti dei lavoratori anziani, alle numerose campagne di sensibilizzazione promosse sul tema dall'ONU.

L'Unione Europea ha inserito da tempo nella propria agenda l'impegno nei confronti del c.d. invecchiamento attivo<sup>[55]</sup>, attraverso la promozione di politiche di prolungamento della vita lavorativa e di valorizzazione del contributo che gli anziani possono offrire alla società. A tal fine la Commissione Europea ha dedicato l'anno 2012 all'*active ageing* e alla solidarietà intergenerazionale<sup>[56]</sup>, ma sembra che le numerose iniziative di sensibilizzazione proposte non abbiano ancora prodotto i risultati sperati.

Pertanto, l'obiettivo di una maggiore inclusione degli *over 55* nel mercato del lavoro è stato riproposto – anche se in maniera più generica – nella strategia Europa 2020 ed è oggetto di recentissime decisioni del Consiglio, che invi-

tano gli Stati membri a “intensificare gli sforzi per realizzare strategie di invecchiamento attivo che consentano l'allungamento della vita lavorativa”<sup>[57]</sup>.

Per fare in modo che questo non rimanga un mero auspicio, ma si traduca in strategie concrete, sono necessarie delle azioni positive che favoriscano una maggiore partecipazione dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro.

Ovviamente, il primo passo da fare consiste nell'effettività della tutela contro ogni forma di discriminazione diretta o indiretta nei confronti dei lavoratori più maturi, sia nella fase di instaurazione del rapporto di lavoro sia nella fase estintiva<sup>[58]</sup>. La direttiva comunitaria sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro<sup>[59]</sup> è stata recepita in Italia con il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216, introducendo anche l'età tra i fattori di rischio contemplati nell'art. 15 dello Statuto dei lavoratori, rubricato “atti discriminatori”<sup>[60]</sup>.

Accanto all'approccio anti-discriminatorio risulta, però, fondamentale l'introduzione o, comunque, la promozione di misure “positive”, che possono riguardare sia la previsione di incentivi economici<sup>[61]</sup> per i datori che assumano lavoratori *over 55*, sia l'implementazione di interventi mirati ad una maggiore qualità della vita lavorativa degli “anziani”. Gli strumenti economici da soli, infatti, non sono sufficienti, ma richiedono la contestuale presenza di misure tese a valorizzare il contributo dei lavoratori più anziani attraverso una maggiore attenzione all'equilibrio tra vita e lavoro e alla formazione permanente in tutte le fasi dell'attività professionale<sup>[62]</sup>.

Il c.d. *age management*<sup>[63]</sup>, cioè la corretta gestione del personale anziano, consiste, in pratica, in un'organizzazione delle risorse umane che rivolga particolare attenzione alla flessibilizzazione dell'orario di lavoro<sup>[64]</sup> e alla promozione di adeguati interventi per garantire la salute<sup>[65]</sup> e la sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>[66]</sup>. Inoltre, risulta indispensabile una maggiore cura della formazione e dell'aggiornamento, anche tecnologico, degli *older workers*<sup>[67]</sup>: è questo uno dei punti dolenti nell'attuazione delle politiche di invecchiamento attivo.

Al riguardo si potrebbe affermare che l'Unione Europea sia spaccata in due: i Paesi nord-europei sono impegnati già da parecchi anni sul fronte della formazione permanente dei lavoratori, conseguendo buoni risultati di inclusione dei più anziani nel mercato del lavoro; nei Paesi meridionali tale questione non è ancora considerata una priorità e, generalmente, i lavoratori più maturi non partecipano – sia



per scelta personale sia per decisione imprenditoriale – ai corsi di aggiornamento organizzati in azienda<sup>[68]</sup>.

A ben vedere, le politiche di *active ageing* rispondono anche ai principi della nostra Carta costituzionale e ne possono costituire una valida attuazione.

Basti pensare che l'art. 2 Cost. “riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo [...] e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. L'art. 3, comma 2, Cost. afferma che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Ancora, con maggiore chiarezza, l'art. 4 Cost. sancisce per “tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto” e, al secondo comma, specifica che “ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”. Inoltre, il secondo comma dell'art. 35 Cost. fa un esplicito riferimento alla cura per la “formazione ed elevazione professionale dei lavoratori”, mentre l'art. 32 Cost., sulla tutela della salute come “fondamentale diritto dell'individuo”, è il cardine su cui si fondano l'attenzione e la promozione nei confronti delle misure di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Eppure, in Italia le politiche di invecchiamento attivo stanno ancora muovendo i primi – timidi – passi. A parte le misure finalizzate all'innalzamento dell'età pensionabile<sup>[69]</sup>, possono registrarsi, a partire dalla c.d. Riforma Biagi<sup>[70]</sup>, alcuni incentivi all'occupazione dei lavoratori anziani. Si tratta di incentivi di diversa natura: alcuni sono economici – come, ad esempio, gli sgravi previdenziali previsti per l'assunzione di lavoratori di età non inferiore

a 50 anni, che siano disoccupati da oltre dodici mesi<sup>[71]</sup> – altri riguardano l'introduzione di tipologie contrattuali *ad hoc*, come ad esempio il contratto di inserimento<sup>[72]</sup> – ormai abrogato<sup>[73]</sup> – o il contratto di lavoro intermittente<sup>[74]</sup>.

Un segnale di attenzione nei confronti della formazione permanente dei lavoratori – e, quindi, anche dei lavoratori anziani – è ravvisabile *in nuce* in alcuni interventi normativi dell'ultimo decennio<sup>[75]</sup>, espresso con maggiore chiarezza nella legge n. 92/2012<sup>[76]</sup> e, da ultimo, nell'art. 1 d. lgs. 16 gennaio 2013, n. 13, secondo cui “la Repubblica, nell'ambito delle politiche pubbliche di istruzione, formazione, lavoro, competitività, cittadinanza attiva e del *welfare*, promuove l'apprendimento permanente quale diritto della persona e assicura a tutti pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite in accordo con le attitudini e le scelte individuali e in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale”<sup>[77]</sup>.

Per incrementare il ricorso alla formazione permanente dei lavoratori sarebbe, però, opportuno un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni sindacali attraverso la contrattazione collettiva<sup>[78]</sup>. Allo stato attuale, sembra che in questo campo le parti sociali non stiano giocando un ruolo decisivo né a livello europeo<sup>[79]</sup> né in Italia<sup>[80]</sup>, in quanto più preoccupate degli aspetti di protezione sociale – nell'ottica della tutela antidiscriminatoria – che delle misure di *active ageing* vere e proprie. Eppure, la promozione dell'invecchiamento attivo è considerata già dall'inizio del secolo una cartina al tornasole per la verifica della vitalità delle relazioni industriali<sup>[81]</sup>.

Probabilmente, com'è stato rilevato, “la ragione principale della carente attenzione del legislatore italiano per le tematiche dell'invecchiamento attivo risiede nel consolidato e ricorrente utilizzo di meccanismi di prepensionamento per ridurre le tensioni occupazionali”<sup>[82]</sup>. Tale fenomeno, però, non riguarda soltanto l'Italia, in quanto il c.d. prepensionamento “per ragioni inerenti al mercato del lavoro è divenuto una situazione sociale riconosciuta ed accettata dalle società europee”<sup>[83]</sup>.

Alla luce di questa – seppur rapida – panoramica sulle politiche di invecchiamento attivo a livello comunitario e nazionale, si può affermare che il prolungamento della vita lavorativa – possibilmente accompagnata da una maggiore attenzione per la qualità del lavoro e da una formazione permanente – rientri tra gli obiettivi perseguiti per una maggiore partecipazione degli anziani al mercato del lavoro<sup>[84]</sup>. ■



- [1] L'articolo è tratto dalla tesi di "Dottorato di ricerca in Diritto dell'economia e dell'impresa, di procedura civile e di diritto internazionale" dal titolo *"La prosecuzione del rapporto di lavoro oltre l'età pensionabile: tra tutele individuali ed esigenze di ricambio generazionale"*, discussa dall'Autrice il 14-12-2015 presso la Sapienza Università di Roma. I risultati di tale ricerca sono stati pubblicati nell'opera monografica *"Età pensionabile e prosecuzione del rapporto di lavoro. Tutele individuali e misure di ricambio generazionale"*, edita da Editoriale Scientifica nel 2017.
- [2] R. Blanpain, *Le differenze di trattamento e la discriminazione connessa all'età: una società per tutte le età*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, IV, p. 942.
- [3] Dagli studi demografici risulta che la speranza di vita nel 1950 era di 65 anni nei Paesi più sviluppati, a fronte dei soli 42 anni nei Paesi meno sviluppati. Nel 2015 l'aspettativa di vita è di 78 anni nei Paesi più sviluppati e di 68 anni nei Paesi meno sviluppati: il divario sta, pertanto, diminuendo. La previsione è di progressivo aumento della speranza di vita nei prossimi decenni: nel 2050 dovrebbe raggiungere gli 83 anni nei Paesi più sviluppati e 75 anni negli altri. Inoltre, i dati statistici rilevano che l'aspettativa di vita è maggiore per le donne rispetto agli uomini.
- [4] Vd. United Nations – Department of economic and social affairs, *World population ageing 2013*, New York, 2013, p. 6, in *www.un.org*.
- [5] Sul punto, vd. W. Bromwich – O. Rymkevitch, *Verso un diritto del lavoro per tutte le età*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, IV, p. 933.
- [6] Vd. United Nations – Department of economic and social affairs, *Op. cit.* p. 3.
- [7] Sul punto si è soffermata L. Galantino, *Lo svolgimento del rapporto di lavoro e le discriminazioni relative all'età*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, IV, p. 954.
- [8] Vd. *www.who.int*.



- [9] Due volte nel preambolo e poi nell'art. 6, comma 1, lett. a).
- [10] Art. 2, lett. e) n. VII del regolamento n. 2204/2002.
- [11] In *www.ec.europa.eu*.
- [12] Per un approfondimento, cfr. M. Gorman, *Development and the rights of older people*, in AA. VV., *The ageing and development report: poverty, independence and the world's older people*, Earthscan Publications, London, 1999, p. 3.
- [13] Cfr. R. Lee, *The demographic transition: three centuries of fundamental change*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2003, vol. 17, n. 4, p. 3; United Nations - Department of economic and social affairs - Population Division, *World Population Prospects. The 2008 Revision*, New York, 2009, p. 3 ss., in *www.un.org*.
- [14] Il dato più impressionante è proprio il ritmo di invecchiamento della popolazione, che, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, si è andato via via accentuando. Nei prossimi decenni il tasso annuo di crescita della popolazione generale si attesterà al di sotto dell'1%, mentre quello della popolazione ultrasessantenne sarà del 2-3%: sul punto, vd. G. Maciocco, *La popolazione mondiale nel 2050*, in *www.saluteinternazionale.info*.
- [15] Nel 2010 il Giappone ha superato di oltre il 6% la percentuale mondiale di popolazione "anziana" e, secondo le previsioni, nel 2050 oltre il 10% della sua popolazione nazionale avrà più di 80 anni: cfr. United Nations - Department of economic and social affairs – Population Division, *Op. cit.*, p. 5.
- [16] In particolare, sette Paesi europei (Italia, Francia, Svezia, Germania, Belgio, Svizzera e Spagna) nel 2010 presentavano una percentuale di popolazione anziana superiore del 5% al livello mondiale: cfr. United Nations - Department of economic and social affairs – Population Division, *Op. cit.*, p. 5. Secondo il Report dell'Unione Europea, entro il 2060 i cittadini over 65 raggiungeranno il 28% della popolazione e gli ultraottantenni passeranno dal 5% al 12%: vd. European Commission – Directorate for economic and financial affairs, *The 2015 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies*, Bruxelles, 2014, IV, p. 2, in *www.ec.europa.eu*.
- [17] Le proiezioni demografiche a lungo termine rivelano che l'Europa "sta rapidamente diventando grigia": vd. European Commission – Directorate for economic and financial affairs, *The 2015 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, Bruxelles, 2015, n. 3, p. 1, in *www.eu.europa.eu*.
- [18] Tale termine viene adoperato per la prima volta da J. H. Johnson – W. C. Farrell – C.

Guinn, *Immigration Reform and the Browning of America: Tensions, Conflicts and Community Instability in Metropolitan Los Angeles*, in *International Migration Review*, 1997, Vol. 31, n. 4, p. 1.

- [19] Sul punto vd. F. Sperotti, *Il browning della forza lavoro: problemi e benefici potenziali per le aziende*, in *Bollettino Adapt*, 2011, 18 aprile, n. 15, p. 1 ss.
- [20] Cfr. United Nations - Department of economic and social affairs, *Op. cit.*, p. X.
- [21] Alcuni Paesi, come ad esempio Cile, Singapore, Argentina, Israele e Cina, presentano un più avanzato stadio di *ageing*, mentre altri, come quelli compresi nelle regioni sub-Sahariane dell'Africa e nel sud-est asiatico, manifestano una minore percentuale di persone anziane e un ritmo di invecchiamento più lento: cfr. United Nations, *World Population Ageing 2013*, *Op. cit.*, p. 11.
- [22] Per un approfondimento, vd. H. Blossfeld – S. Buchholz – K. Kurz, *Aging populations, globalization and labor market. Comparing late working life and retirement in modern societies*, UK, 2011, p. 3 ss.
- [23] Vd. F. Spagnuolo, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2010, III-IV, p. 845.
- [24] F. Sperotti, *Demografia e mercato del lavoro: i cambiamenti dei prossimi quarant'anni*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, I, p. 106.
- [25] M. Barbera, *Introduzione. Cambiamenti demografici, mercato del lavoro e regolazione giuridica*, in *Riv. giur. lav.*, 2015, III, p. 243.
- [26] M. Barbera, *Op. cit.*, p. 248.
- [27] R. Semenza, *Condizioni occupazionali e comportamenti demografici. Le singolarità del caso italiano*, in *Riv. giur. lav.*, 2015, III, p. 249.
- [28] Sul punto, vd. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 518.
- [29] P. Terenzio Afro, *Phorm.*, IV, I, v. 575.
- [30] M. Cinelli, *Op. cit.*, p. 529. Vd. *amplius* cap. 2, par. 1.
- [31] Tra le misure introdotte per l'occupazione delle persone anziane è stato previsto l'innalzamento

della soglia dell'età minima per l'accesso alla pensione a 65 anni: per un approfondimento sul punto, vd. Ministry of Health, Labour and Welfare, *Employment measures for older people in Japan*, Japan, 2008, in [www.globalaging.org](http://www.globalaging.org).

- [32] Vd. l. 1 agosto 2011, n. 27 sull'aggiornamento, adeguamento e modernizzazione del sistema di sicurezza sociale, nonché l'aggiornamento dell'Accordo collettivo c.d. di Toledo, che definisce come “obiettivo necessario e auspicabile” il prolungamento della vita lavorativa. Cfr. anche il decreto legge reale 15 marzo 2013, n. 23. Vd. anche H. Ysas, *The role of the social partners in tackling with older workers' difficulties in the labour market: the Spanish strategy 55+ in the EU policy context*, relazione tenuta in occasione della seconda Conferenza Internazionale Labour Law Research Network, Amsterdam, 25-27 giugno 2015, in [www.labourlawresearch.net](http://www.labourlawresearch.net).
- [33] Il Belgio ha elevato l'età minima pensionabile da 60 a 62 anni: vd. Act 28 dicembre 2011.
- [34] La riforma pensionistica del 2007 ha previsto un graduale incremento dell'età pensionabile (65 anni + n. mesi) per i lavoratori nati dopo il 1946.
- [35] Già dal 1999 la riforma pensionistica svedese prevede la possibilità di scelta dell'età pensionabile da un minimo di 61 a un massimo di 67 anni.
- [36] La riforma pensionistica del 7 febbraio 2012 introduce un graduale innalzamento dell'età pensionabile fino a 67 anni.
- [37] Vd. European Commission, *The 2015 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies*, *Op. cit.*, p. 35.
- [38] Per una ricostruzione sull'età pensionabile nei Paesi europei dal XIX secolo ad oggi, cfr. D. Avramov – M. Maskova, *Active ageing in Europe*, Lussemburgo, 2003, p. 19 ss.
- [39] Per un approfondimento sul punto, vd. K. Jabobs - M. Kholi - M. Rein, *The evolution of early exit: a comparative analysis of labor force participations patterns*, in AA. VV., *Time for retirement: comparative studies of early exit from the labor force*, Cambridge University Press, 1991, p. 36 ss.
- [40] D. Avramov – M. Maskova, *Op. cit.*, p. 19.
- [41] Il fenomeno dell'invecchiamento demografico interessa in particolar modo il nostro Paese, in cui, tra la seconda metà degli anni '50 e la prima metà degli anni '70, si è assistito a un vero e proprio *boom* demografico.
- [42] Per un'ampia ricostruzione delle riforme in materia pensionistica, cfr. M. Cinelli, *Op. cit.*, p. 522 ss; M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2014, p. 272 ss.
- [43] Cfr. M. Cinelli, *Op. cit.*, p. 534.
- [44] M. Cinelli, *Op. cit.*, p. 529.



- [45] R. Blanpain, *Op. cit.*, p. 942.
- [46] Vd. [www.noi-italia.istat.it](http://www.noi-italia.istat.it).
- [47] Vd. [www.noi-italia.istat.it](http://www.noi-italia.istat.it).
- [48] Cfr. D. Avramov – M. Maskova, *Op. cit.*, p. 94.
- [49] Sul punto, vd. D. Avramov – M. Maskova, *Op. cit.*, p. 96.
- [50] R. Blanpain, *Op. cit.*, p. 942.
- [51] R. Blanpain, *Op. cit.*, p. 944.
- [52] Cfr. A. Russo – R. Salomone – M. Tiraboschi, *Invecchiamento della popolazione, lavoratori anziani e politiche del lavoro: riflessioni sul caso italiano*, Adapt, 2002, n. 7, p. 12.
- [53] European Commission – Directorate for economic and financial affairs, *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections*, *Op. cit.*, p. 22.
- [54] A. Russo – R. Salomone – M. Tiraboschi, *Op. cit.*, p. 8. Per un approfondimento sul lavoro irregolare nel nostro Paese, vd. M. Russo, *Spunti di riflessione sul lavoro irregolare in Italia*, in *Diritto & Diritti*, maggio 2014.
- [55] Cfr. Eurostat, *Active ageing and solidarity between generations. A portrait of the European Union*, Lussemburgo, 2011, p. 7 ss.
- [56] Vd. European Commission – Directorate for employment, *The EU contribution to active ageing and solidarity between generations*, Lussemburgo, 2012, p. 3 ss., in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
- [57] Consiglio UE, Decisione 5 ottobre 2015, n. 1848 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2015.
- [58] Per un approfondimento sul tema, vd. K. Riesenhuber, *The EC anti-discrimination framework directive 2000/78*, in N. Bokum – T. Flanagan – R. Sands – R. Steinau-Steinrück, *Age discrimination law in Europe*, Wolters Kluwer, 2009, p. XXVII ss.
- [59] Direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000.
- [60] Sullo stato dell'arte della tutela contro la

discriminazione anagrafica nell'Unione Europea e in Italia, vd. *amplius* cap. 4, par. 4.2.

- [61] Vd. European Committee, *Active ageing and gender equality policies*, Publications Office of the European Union, Bruxelles, 2012, p. 71.
- [62] Sul punto, vd. Programma comunitario di Lisbona del 20 luglio 2005 sulle “azioni comuni per la crescita e l'occupazione” in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
- [63] Vd. T. Tikkanen- B. Nyhan, Preface, in T. Tikkanen- B. Nyhan (a cura di), *Promoting lifelong learning for older workers. An International overview*, Cedefop, Lussemburgo, 2006, p. 5.
- [64] In alcuni Paesi europei, come ad esempio Austria, Belgio e Germania, già da alcuni anni sono previste delle misure di riduzione dell'orario di lavoro per i lavoratori ultracinquantacinquenni che ne facciano richiesta: per un approfondimento, vd. European Committee, *Active ageing*, *Op. cit.*, p. 69.
- [65] Benché gli studi specifici sull'argomento rilevino che siano soprattutto i lavoratori più giovani ad essere coinvolti negli infortuni sul lavoro, sono, però, i dipendenti più anziani a riceverne le conseguenze più gravi, spesso mortali: vd., *ex multis*, S. Salminen, *Have young workers more injuries than older ones? An international literature review*, in *Journal of Safety Research*, 2004, n. 35, p. 513 ss.
- [66] Sul punto, cfr. Comunicazione n. 2014/332 della Commissione europea in materia di salute e sicurezza sul lavoro per il periodo 2014-2020: “il conseguimento dell'allungamento della vita lavorativa dipende in larga misura da un adeguamento opportuno dei luoghi di lavoro e dell'organizzazione del lavoro, compresi l'orario di lavoro, l'accessibilità del luogo di lavoro e gli interventi sul luogo di lavoro studiati appositamente per i lavoratori anziani”. Al riguardo, l'Agenzia europea per la salute e sicurezza sul lavoro (OSHA) evidenzia come gli investimenti aziendali a sostegno della promozione dell'invecchiamento attivo realizzino un miglioramento della produttività ed una proporzionale riduzione dei problemi di salute legati all'età: ogni euro investito determina un utile pari almeno a tre euro sotto forma di contrazione dei tassi di assenze per malattia e dei costi dovuti a disabilità sul lavoro derivanti da patologie psichiche e dell'apparato muscolo-scheletrico (in [www.osha.europa.eu](http://www.osha.europa.eu)).
- [67] European Committee, *Active ageing*, *Op. cit.*, p. 76.



- [68] T. Tikkanen, *The lifelong learning debate and older workers*, in T. Tikkanen- B. Nyhan (a cura di), *Op. cit.*, p. 19 ss. Per una panoramica sulle strategie da adottare per un maggior coinvolgimento nella formazione permanente, vd. T. Tikkanen- B. Nyhan, *Introduction: innovative learning measures for older workers*, in Cedefop, *Innovative learning measures for older workers*, Lussemburgo, 2008, p. 5.
- [69] Vd., da ultimo, l'art. 24 d. l. n. 201/2011, conv. con modificazioni dalla l. n. 214/2011, che eleva a 66 anni (67 dal 2021) l'età pensionabile.
- [70] D. lgs. 10 settembre 2003, n. 276.
- [71] Vd. art. 4, commi 8-10, l. 28 giugno 2012, n. 92, che stabilisce, a far data dal primo gennaio 2013, una riduzione per dodici mesi del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro che assuma con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, anche in somministrazione, un lavoratore ultracinquantenne disoccupato da almeno dodici mesi. Tale sgravio si prolunga fino al diciottesimo mese dalla data di assunzione nel caso di contratto a tempo indeterminato.
- [72] Art. 54, comma 1, lett. c), d. lgs. n. 276/2003.
- [73] Ad opera dell'art. 1, comma 15, l. n. 92/2012.
- [74] Introdotto dall'art. 34, comma 2, d. lgs. n. 276/2003 e recentemente disciplinato dall'art. 13, comma 2, d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81, sul riordino delle tipologie contrattuali, in attuazione della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183, c.d. *Jobs Act*.
- [75] Vd. art. 2, lett. a), l. 28 marzo 2003, n. 53, legge delega sulle norme generali in materia di istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale: "è promosso l'apprendimento in tutto l'arco della vita e sono assicurate a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea".
- [76] Vd. art. 4, comma 51, l. n. 92/2012: "In linea

con le indicazioni dell'Unione europea, per apprendimento permanente si intende qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale".

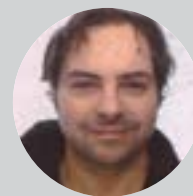
- [77] Per un approfondimento, vd. S. Ciucciovino, *Apprendimento permanente*, in *Libro dell'anno del diritto 2013*, Roma, 2013, p. 400; L. Tessaroli, *Verso la certificazione delle competenze*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, II, p. 233; L. Valente, *La certificazione delle competenze nel decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Bari, 2015, p. 995.
- [78] Cfr. R. Blanpain, *Op. cit.*, p. 942.
- [79] Vd. H. Ysas, *Op. cit.*, in *www.labourlawresearch.net*.
- [80] M. Corti, *Active ageing e autonomia collettiva. "Non è un Paese per vecchi", ma dovrà diventarlo presto*, in *Lav. dir.*, 2013, III, p. 387.
- [81] Cfr. M. Biagi, *Cambiare le relazioni industriali: considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella U.E.*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, II, p. 147 ss.
- [82] M. Corti, *Op. cit.*, p. 385.
- [83] A. Numhauser-Henning, *Diritti pensionistici e norme comunitarie di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale alla luce degli sviluppi in materia di immigrazione e mercato del lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003, II, p. 478.
- [84] Per un ulteriore approfondimento, vd. T. Treu, *Le politiche di active ageing*, in M. Madia (a cura di), *Un welfare anziano. Invecchiamento della popolazione o ringiovanimento della società?*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 55; A. Pozzi (a cura di), *Un modello di autovalutazione delle politiche di active ageing: verso la certificazione sociale di anzianità aziendale*, Franco Angeli, Milano, 2007; V. Ferrante, *Invecchiamento attivo e prolungamento della vita lavorativa*, in AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Jovene, Napoli, 2011, III, p. 1187; T. Treu (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 24.



[\*] La Dr.ssa Marianna Russo è Funzionario dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro presso la Direzione Centrale Risorse umane, finanziarie e logistica, attualmente in congedo straordinario per aver vinto il concorso da ricercatrice di Diritto del Lavoro presso l'Università Telematica "Leonardo da Vinci" di Chieti

# La cassa integrazione guadagni straordinaria

di Massimiliano Robimarga [\*]



## Evoluzione storica e funzione dell'istituto

La legge 23 luglio 1991 n. 223 rappresenta la fase finale di un lungo processo evolutivo di riassetto e di revisione dell'intera tematica del mercato del lavoro. Il testo legislativo, globalmente considerato, ha una sua organicità di fondo che si riflette sui singoli istituti (cassa integrazione, mobilità, licenziamenti collettivi, incentivi all'occupazione e al reimpiego, prepensionamenti). Questi sono tutti i tasselli di un mosaico le cui diverse parti sono intimamente collegate e interdipendenti. Per questo motivo può risultare insoddisfacente trattare di un singolo istituto, come quello della mobilità, se non si tiene presente il disegno complessivo e gli obiettivi perseguiti.

L'imprenditore che si trovi a dover affrontare una situazione di "criticità" che coinvolge più lavoratori, deve scegliere lo strumento che consenta, in quanto possibile, la sopravvivenza dell'impresa stessa.

Egli deve chiedersi se i mezzi offerti dalla normativa vigente possano ricondurre la sua azienda ad una situazione di normalità, e soltanto in caso contrario si troverà costretto a dover incidere più radicalmente sugli squilibri aziendali e quindi a dover risolvere più rapporti di lavoro in relazione al mutato assetto produttivo – organizzativo. L'istituto della Cassa integrazione guadagni *straordinaria*<sup>[1]</sup> ha la funzione di consentire all'impresa il permanere sul mercato.

Se, nonostante l'intervento della Cigs, le difficoltà non fossero superate, e soltanto allora, tale istituto sarebbe prodromico all'intervento più radicale e traumatico del licenziamento collettivo.

Quest'ultima ipotesi, anche se la più consueta<sup>[2]</sup>, non è l'unica possibile potendo, anzi dovendo, l'imprenditore "evitare" la fase della Cigs quando non veda alcuna possibilità di risanare l'azienda. La legge n. 223, delinea una relazione di netta alternatività tra integrazione salariale e procedura di mobilità, nel senso che la prima non può essere utilizzata in funzione assistenziale nei confronti dei lavoratori di cui sia certa l'estromissione, mantenendo in vita artificiosamente i rapporti di lavoro.

Questa differenza strutturale tra i due istituti è tanto evidente, quanto meno nelle intenzioni del legislatore, che è previsto un aggravio del *contributo di ingresso alla mobilità*<sup>[3]</sup>, per il datore di lavoro che attivi tardivamente la pro-

cedura stessa nei confronti dei lavoratori ritenuti eccedenti e non più riassorbibili (art. 5, co. 6<sup>[4]</sup>). La disposizione è tesa proprio ad evitare l'uso dilatorio e meramente assistenziale della Cigs.

La riforma della Cigs, in seguito all'entrata in vigore della legge n. 223, si è affermato<sup>[5]</sup>, ha segnato una sorta di "ritorno alle origini". Infatti, sin dal suo esordio, la Cassa integrazione aveva lo scopo di accompagnare i processi di conversione, ristrutturazione o riorganizzazione aziendale in modo da ridurre l'impatto sui livelli occupazionali. Interventi successivi ne hanno poi "snaturato" la funzione, tanto da utilizzare l'istituto a fini assistenziali o per agevolare la gestione conservativa di imprese ormai "decotte".

La legge n. 223 ha cercato di riportare la Cassa integrazione al suo scopo originario. La nuova disciplina prevede, infatti, che la concessione della Cigs sia subordinata alla presentazione da parte dell'impresa di un programma, formulato in conformità ad un modello prestabilito (art. 1, co. 2). Il trattamento di integrazione salariale è concesso con decreto del Ministro del lavoro, previa approvazione del citato programma da parte del CIPI<sup>[6]</sup> (art. 2, co. 1) e l'effettiva erogazione è soggetta alla regolare attuazione del programma presentato, previo accertamenti semestrali da parte del Ministero del lavoro (art. 2, co. 3).

Il flusso di denaro pubblico non viene più attivato "al buio", come in passato, ma trova il suo presupposto in quel programma aziendale di risanamento che dovrebbe essere in grado, almeno nelle intenzioni, di consentire la fuoriuscita dalla crisi.

Possiamo dire in conclusione che l'integrazione salariale realizza un'erogazione di denaro pubblico nei confronti di un'impresa che versa in uno stato di difficoltà, finalizzata al superamento della stessa. Ma tale erogazione è indirizzata principalmente al mantenimento della forza lavoro, in modo da rendere inutile il ricorso al licenziamento collettivo.

Il quadro interpretativo così esposto offre una chiave di lettura certa della normativa sulla Cigs, come strumento di salvaguardia dei posti di lavoro, che trova la sua espressione più esplicita nella previsione del *diritto al rientro* (art. 4, co. 13). Vero è che successivi interventi, ancora una volta, ne hanno in parte alterato l'originario tessuto normativo. Ma si tratta per lo più di interventi che risentono di una certa politica legislativa volta a fronteggiare situazioni d'emergenza e quindi limitate nel tempo (cd legislazione d'urgenza in tema di ammortizzatori sociali). Basti citare, a prescindere dai molteplici interventi settoriali, il D.L. 26 novembre 1993, n. 478, convertito con modifiche in legge 26 gennaio 1994, n. 56<sup>[7]</sup> – abrogata con d.l. 28 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133 – che all'art. 1, comma 1, consentiva la proroga della Cigs, per non più di dodici mesi, in deroga ai limiti di cui all'art. 1, commi 3, 5 e 9, legge n. 223, su richiesta dell'impresa, *“anche in caso di procedura di mobilità di cui all'art. 4 della legge n. 223”*, e al comma 2, la proroga del trattamento di integrazione salariale previsto dall'art. 8, co. 5, d.l. 148/1993 convertito nella L. 19 luglio 1993, n. 236<sup>[8]</sup>, concedibile anche *in mancanza di un programma di risanamento aziendale*. Risulta evidente qui la confusione tra i due istituti<sup>[9]</sup>.

Un caso emblematico al riguardo è quello della Cigs per procedure concorsuali previsto dall'art. 3, legge n. 223, che merita un'analisi più approfondita.

La legge 10 dicembre 2014, n. 183, avente ad oggetto la delega al Governo in materia di riforma anche di ammortizzatori sociali, in vista di

una nuova razionalizzazione dell'istituto della Cigs, è ispirata al principio di incompatibilità tra integrazione salariale e cessazione di attività (art. 1, comma 2, lett. a), n. 1). La volontà dell'attuale legislatore è quella di delimitare l'ambito di applicazione di questi strumenti, così da epurarli dalla connotazione prettamente assistenzialistica che hanno assunto nel corso del tempo.

### Cause d'intervento e campo di applicazione della Cigs

L'istituto della Cigs ha una duplice natura, quella a garanzia della retribuzione e, soprattutto, del posto di lavoro, e quella in funzione di una ripresa dell'attività produttiva dell'azienda.

Il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, recante *“disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”*, abroga gli art. 1, 2 e da 12 a 14, della legge n. 223, introducendo nuove disposizioni in materia di causali di intervento, durata del trattamento e procedimento amministrativo per la concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale. Disposizioni che saranno applicabili a decorrere dalle istanze di Cigs presentate dalle imprese dal 24 settembre 2015, data di entrata in vigore del d.lgs. 148/2015. Pertanto i trattamenti per i quali è stata presentata istanza fino al 23 settembre 2015, saranno regolamentati dalla vecchia normativa (art. 44, comma 1).

Le causali d'intervento per l'accesso al trattamento Cigs possono essere così riassunte:

- **Riorganizzazione aziendale**, (l'art. 21 del d.lgs. 148/2015) che quindi assorbe e ricomprende le fattispecie della “ristrutturazione e conversione”<sup>[10]</sup> di cui al previgente art. 1, comma 3 della legge n. 223<sup>[11]</sup>, abrogata ora dall'art. 46, comma 1, lett. m), d.lgs. 148/2015;
- **Crisi aziendale**; nella formulazione del d.lgs. 148/2015 sono ricomprese le fattispecie della “crisi per andamento negativo degli indicatori economico- finanziari” e quella per “evento improvviso ed imprevisto” di cui al previgente art. 1, comma 5, legge n. 223<sup>[12]</sup>, mentre dal 1° gennaio 2016 è cancellata la fattispecie della “crisi per cessazione di attività”, abrogata dall'art. 21, comma 1, lettera b) del d. lgs. 148/2015.
- **Contratto di solidarietà**. Il comma 5



dell'art. 21 disciplina la concessione della Cigs a seguito di stipula di contratti di solidarietà difensivi di cui al comma 1, lett. c) del medesimo articolo<sup>[13]</sup>. La durata massima concedibile è di 24 mesi, anche continuativi, nell'arco di un quinquennio mobile, ampliabili fino a 36 mesi nel caso contemplato dal medesimo comma 5 (art. 22, comma 3).

- **Fallimento, concordato preventivo con cessione dei beni, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria senza continuazione dell'esercizio d'impresa** (art. 3, comma 1, legge n. 223, modificato dal D.L. 148/93, conv. in legge 236/93) di cui è prevista l'abrogazione dal 1° gennaio 2016 (art. 2, comma 70, ult. periodo).

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione della Cassa integrazione, il legislatore del 2015 ricomprende, tra i destinatari dell'istituto, i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, ivi compresi gli apprendisti assunti con contratto di apprendistato professionalizzante, ed esclude i dirigenti e i lavoratori a domicilio. Riguardo alle dimensioni occupazionali dell'impresa beneficiaria dell'intervento, la disciplina si applica alle *imprese che nel semestre precedente* la richiesta abbiano occupato **più di 15 dipendenti**, come media nel semestre precedente la presentazione della domanda, nei settori di seguito indicati:

- a) imprese industriali, comprese quelle edili e affini;
- b) imprese artigiane che procedono alla sospensione dei lavoratori in conseguenza di sospensioni o riduzioni dell'attività dell'impresa che esercita l'influsso gestionale prevalente (art. 12, comma 1, legge n. 223)<sup>[14]</sup>;



- c) imprese appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione, che subiscano una riduzione di attività in dipendenza di situazioni di difficoltà dell'azienda appaltante, che abbiano comportato per quest'ultima il ricorso al trattamento ordinario o straordinario di integrazione salariale;
- d) imprese appaltatrici di servizi di pulizia (non inquadrate nell'industria<sup>[15]</sup>), anche se costituite in forma di cooperativa, che subiscano una riduzione di attività in conseguenza della riduzione delle attività dell'azienda appaltante, che abbia comportato per quest'ultima il ricorso al trattamento straordinario di integrazione salariale;
- e) imprese dei settori ausiliari del servizio ferroviario, ovvero del comparto della produzione e della manutenzione del materiale rotabile<sup>[16]</sup>;
- f) imprese cooperative di trasformazione di prodotti agricoli e loro consorzi<sup>[17]</sup>;
- g) imprese di vigilanza.

Spetta altresì alle imprese che abbiano occupato mediamente **più di 50 dipendenti**, inclusi apprendisti e dirigenti, come media nel semestre precedente la presentazione della domanda:

- a) imprese esercenti attività commerciali<sup>[18]</sup>, comprese quelle della logistica;
- b) agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici.

Infine alle seguenti categorie, **a prescindere dal numero dei dipendenti occupati**:

- a) imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale e società da queste derivate, nonché imprese del sistema aeroportuale;
- b) partiti e movimenti politici e loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali, nei limiti di spesa di 8,5 milioni di euro per l'anno 2015 e di 11,5 milioni di euro per l'anno 2016 a condizione che risultino iscritte in apposito registro previsto dall'art. 4, comma 2, del d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13<sup>[19]</sup>.

Resta ferma la disciplina prevista in materia di cassa integrazioni guadagni straordinaria per il settore dell'editoria dove la materia è ancora oggi regolata dalla legge

5 agosto 1981, n. 416, norma non abrogata né modificata dalla legge n. 223 perché ritenuta norma a carattere speciale<sup>[20]</sup>. In particolare l'art. 35 legge 416/1981<sup>[21]</sup>, nell'estendere il trattamento di integrazione salariale ai dipendenti di imprese editrici e stampatrici di giornali, ammette, al comma 3, la possibilità di concessione del trattamento, oltreché per le fattispecie tipiche previste per legge (crisi, ristrutturazione, riorganizzazione, conversione), anche "in tutti i casi di crisi aziendale nei quali si renda necessaria una *riduzione di personale* ai fini del risanamento d'impresa e, nei casi di *cessazione dell'attività aziendale*, anche in costanza di fallimento"<sup>[22]</sup>.

Le imprese commerciali, con più di cinquanta addetti (e fino ai duecento), le imprese di viaggi e turismo con più di cinquanta addetti, le imprese di vigilanza con più di quindici e le imprese del trasporto aereo (a prescindere dal numero di addetti), non ricomprese *ab origine* nella legge n. 223 tra quelle rientranti nel campo di applicazione della Cigs, sono state oggetto per circa un ventennio di una "legislazione transitoria o d'urgenza", che ha esteso loro la Cassa integrazione guadagni straordinaria (e quindi la mobilità), entro determinati limiti temporali e finanziari, creando una situazione di grande incertezza<sup>[23]</sup>.

La durata massima del trattamento straordinario di integrazione salariale non può superare di 24 mesi in un quinquennio mobile (conteggiando anche la Cigo). Utilizzando la Cigs per la causale del contratto di solidarietà tale limite complessivo può essere portato a 36 mesi in quanto la durata dei contratti di solidarietà viene computata nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi. Per le imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini e per le imprese di cui all'articolo 10, comma 1, lettere n) e o), per ciascuna unità produttiva, il trattamento straordinario di integrazione salariale (Cigs + Cigo) non può superare la durata massima complessiva di 30 mesi in un quinquennio mobile.

L'individuazione delle imprese assume importanza fondamentale ai fini della concessione del trattamento economico di mobilità di cui all'art. 7, legge n. 223. Infatti, i lavoratori licenziati per riduzione di personale, per avere diritto all'indennità indennità, devono essere collocati in mobilità ai sensi dell'art. 24, stessa legge, da un'impresa appartenente ai settori sopra indicati ai sensi dell'art. 16, comma 1, legge n. 223<sup>[24]</sup>. Non è necessario che il legislatore, ogni volta che estende ad un settore produttivo il trattamento economico della Cas-



sa integrazione, debba anche precisare che i lavoratori di quel settore hanno anche diritto all'indennità mobilità poiché l'automatismo dell'art. 16, co. 1 cit., non lascia spazio ad interpretazioni difformi. L'art. 2, comma 71 della legge n. 92/2012, dispone, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'abrogazione degli articoli da 6 a 9 della legge n. 223, che disciplinano, rispettivamente la gestione della lista di mobilità, l'indennità di mobilità<sup>[25]</sup>, il collocamento del lavoratore in mobilità e la cancellazione dalle liste del lavoratore. Come accennato, la funzione della Cassa integrazione è quella di consentire il risanamento dell'impresa in crisi attraverso l'alleggerimento dei costi della manodopera che vengono sostenuti dall'istituto di previdenza e assistenza attraverso la corresponsione di un assegno mensile, anticipato dall'impresa, ai lavoratori sospesi (operai, impiegati, compresi viaggiatori piazzisti, e i quadri<sup>[26]</sup>). Nella disciplina novellata dalla legge n. 223, all'art. 2, co. 6, il Ministro del lavoro può disporre il *pagamento diretto* dei lavoratori da parte dell'INPS, qualora venga accertato che l'impresa versi in comprovate difficoltà di ordine finanziario.

Come nella previgente normativa, l'imprenditore deve attivare la procedura di cui all'art. 5, legge 20 maggio 1975, n. 164, e chiedere un *esame congiunto* con le organizzazioni sindacali. Nell'ambito di tale esame congiunto vanno affrontate le questioni concernenti la causa della sospensione, l'entità e la durata della stessa, i criteri per l'individuazione dei lavoratori da sospendere nonché le modalità di rotazione tra i lavoratori sospesi<sup>[27]</sup> (art. 1, co.7, legge n. 223).

Il trattamento di Cigs è concesso con decreto del Ministro del lavoro ed ha efficacia semestrale; successivamente al primo semestre, verificata la regolare attuazione del programma, e previa tempestiva istanza aziendale di proroga, viene autorizzata, sempre con decreto ministeriale, la concessione degli ulteriori periodi semestrali.

Per quanto riguarda l'iter procedurale per l'accoglimento della domanda di integrazione salariale, le modifiche apportate dalla legge n. 223 sono rilevanti. Nell'attuale disciplina di Cigs, e nell'intero contesto delle eccedenze di personale, il ruolo del sindacato risulta notevolmente rafforzato rispetto a quanto avveniva in passato in virtù degli accordi interconfederali.

Non a caso il momento centrale dell'attuale procedura di Cigs è caratterizzato dall'*esame congiunto* della situazione, avente ad oggetto i problemi relativi alla tutela degli interessi dei lavoratori in relazione alla crisi d'impresa.

Ci troviamo di fronte ad un obbligo per l'imprenditore a trattare con le OO.SS.<sup>[28]</sup> da cui può scaturire un accordo che andrà ad incidere sulle sorti dei singoli lavoratori<sup>[29]</sup>, con la conseguenza che qualunque omissione riguardante le comunicazioni ai sindacati previste per legge, comporta l'illegittimità del provvedimento di sospensione<sup>[30]</sup>, oltre ad un'eventuale attivazione di un procedimento di condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28, St. lav.

## Note

[1] Tralasciamo di esaminare gli interventi di Cassa integrazione guadagni *ordinaria* (Cigo), volti a fronteggiare situazioni temporanee incidenti sull'attività aziendale per brevi periodi.

[2] È prassi abbastanza frequente, sollecitata dai sindacati in sede di procedura di mobilità, quella di far precedere un periodo di Cigs al licenziamento. L'imprenditore, per esigenze di *pace sociale* e soprattutto, per chiudere la procedura con un *verbale d'accordo* (che comporta per l'impresa un minor onere ai sensi dell'art. 5, co. 4, ult. periodo, legge 223), è indotto a scegliere

la strada dell'art. 4, co. 1, e non dell'art. 24 (licenziamento collettivo non preceduto da Cigs).

[3] Art. 5, co. 4, legge 223. "Per ciascun lavoratore posto in mobilità l'impresa è tenuta a versare alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali... una somma pari a sei volte il trattamento di mobilità spettante al lavoratore".

[4] "Qualora il lavoratore venga messo in mobilità dopo la fine del dodicesimo mese successivo a quello di emanazione del decreto di cui all'art. 2, comma 1, e la fine del dodicesimo mese successivo a quello del completamento del programma di cui all'art. 1, comma 2, nell'unità produttiva in cui il lavoratore era occupato, la somma che l'impresa è tenuta a versare ai sensi del comma 4 del presente articolo è aumentata di cinque punti percentuali per ogni periodo di trenta giorni intercorrente tra l'inizio del tredicesimo mese e la data di completamento del programma". Il datore di lavoro che non si fosse attivato tempestivamente nel collocare i lavoratori in mobilità, potrà evitare comunque l'aggravio economico del contributo d'ingresso effettuando un licenziamento collettivo trascorsi dodici mesi dal completamento del programma di Cigs, sempre che ricorrano i requisiti numerici previsti dall'art. 24, comma 1.

[5] V. Roberto ROMEI, "Impresa in crisi e Cassa integrazione", in "Il fattore occupazionale nelle crisi d'impresa, commentario alla legge 23 luglio 1991 n. 223", 1993, 121, a cura di M. CINELLI, Torino, Ed. G. Giappichelli.

[6] Il CIPI è stato soppresso dalla legge n. 537/1993. Le sue funzioni in materia di integrazione salariale sono state attribuite al "comitato tecnico" del Ministero del lavoro dall'art. 1, comma 2, D.L. 16 maggio 1994, n. 299, convertito con legge 19 luglio 1994, n. 451.

[7] Si riporta uno stralcio degli atti parlamentari presentati al Senato dagli allora Presidente del Consiglio C. A. CIAMPI e il Ministro del Lavoro G. Giugni in sede di conversione del D.L. 478/93. "Onorevoli Senatori. – In materia di integrazione salariale l'articolo 1 della legge 23 luglio 1991, n. 223, pone, ai commi 3, 5 e 9, i limiti di durata dell'intervento... A fronte dell'acutezza dell'attuale crisi occupazionale che assume carattere di straordinarietà, la ricordata vigente disciplina non appare in grado di fronteggiare il perdurare di endemiche



eccedenze di personale e di contenere, quindi, i pesanti gravi effetti occupazionali... Tale contesto delinea, dunque, il carattere di necessità e di urgenza del presente provvedimento che, all'articolo 1, consente... al Ministro del lavoro e della previdenza sociale di disporre, attraverso proroghe di non più di dodici mesi, il differimento del trattamento di cassa integrazione in deroga, ovviamente, alle dianzi ricordate disposizioni... Va riaffermato che detti benefici operano in presenza di misure idonee a fronteggiare le eccedenze di personale e cioè nella prospettiva di una reale rioccupazione di soggetti interessati...”.



[8] La proroga si applica alle imprese con più di cinquecento dipendenti, rientranti nel campo di applicazione dell'intervento straordinario d'integrazione salariale, che cessano l'attività.

[9] Le proroghe dei trattamenti di cassa integrazione comportano la pari diminuzione del trattamento di mobilità (art. 1, co. 3, D.L. 478/93, conv. con L. 56/94)

[10] Si tratta di formule alquanto generiche e in buona parte fungibili, che rinviano a nozioni tecnico – aziendali e ad a prassi applicative collaudate.

[11] La durata massima è di 24 mesi anche continuativi, in un quinquennio mobile, ma non può essere prorogato, come era invece previsto dall'art. 1, comma 3, della legge 223.

[12] L'art. 1, comma 6, legge 223, ha demandato al CIPI, su proposta del Ministero del lavoro, la determinazione dei criteri per l'individuazione dei casi di crisi aziendale. Con delibera del 25 marzo 92 pubblicata nella G.U. n. 90 del 16 aprile 92, il comitato succitato ha provveduto a fissare i suddetti criteri: si distingue una *crisi aziendale per fattori interni*, caratterizzata da diversi motivi di squilibrio, rilevabili generalmente dai bilanci, quali il risultato d'impresa, il risultato operativo, l'ammontare dell'indebitamento, le variazioni del fatturato e dell'organico e, in genere, qualsiasi scostamento negativo, rispetto ai valori normali, dei diversi indicatori economico-finanziari. Vi è una *crisi aziendale per fattori esterni*, caratterizzata da eventi esogeni di natura economico-finanziaria, tecnologica o socio-politica, in cui la situazione viene opportunamente valutata nel contesto del settore in cui l'impresa opera, e dell'area in cui l'impresa medesima insiste (cd crisi di settore).

[13] Che, richiamando l'art. 51, del d.lgs. 81/2015, prevede la stipula di un accordo collettivo aziendale sulla riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare in tutto o in parte la dichiarazione di esubero di personale.

[14] Il comma 2, dell'art. 12, legge 223 precisava il concetto di *influsso gestionale prevalente*,

che ricorre quando il cinquanta per cento del fatturato dell'ultimo biennio dell'impresa artigiana dipenda dalle commesse dell'impresa principale. Ciò significa che l'impresa artigiana può accedere alla Cigs solo se operi con contratto di appalto in favore di imprese industriali o commerciali, che ci sia una sospensione dell'attività lavorativa e che, in conseguenza di tale sospensione, al committente sia stata concessa la Cassa integrazione.

[15] Le imprese *industriali* di pulimento rientrano nella precedente lettera a).

[16] La Cigs, nonché la mobilità, erano state estese alla categoria dei servizi ausiliari del settore ferroviario già con legge 30 dicembre 1991 n. 412, all'art. 25, comma 3.

[17] Rientrano nel campo di applicazione della disposizione in esame anche le imprese cooperative e loro consorzi che trasformano e manipolano prodotti agricoli, poiché il concetto di “trasformazione” include anche quello di manipolazione. Mentre le imprese cooperative che commercializzano i prodotti agricoli, rientrano comunque nel campo di applicazione della Cigs, ma il riferimento normativo è quello dell'art. 20, comma 2, lett. a) riguardante le imprese esercenti attività commerciali (così Ministero Lavoro circ. n. 30 del 9/11/2015).

[18] Il Ministero del lavoro ha precisato che tali disposizioni riguardano le aziende che esercitano attività commerciale in senso stretto e cioè le imprese esercenti commercio all'ingrosso o al minuto. In senso conforme la circolare Inps n. 211/91, che ha precisato i codici statistico-contributivi delle aziende aventi diritto (codici 7.01.XX e 7.02.XX).

[19] Come noto, a decorrere dal 1 gennaio 2014, l'art. 16, co. 1, del d.l. n. 149/2013 ha esteso ai partiti e movimenti politici di cui alla legge n. 157/1999 e alle loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali, a prescindere dal numero dei dipendenti, le disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale, ivi compresi i relativi obblighi

contributivi, nonché la disciplina in materia di contratti di solidarietà, a condizione che siano iscritti in un apposito registro di cui all'art. 4. Diversamente dai partiti politici, i gruppi parlamentari non sono finanziati attraverso i rimborsi elettorali, né hanno accesso al finanziamento proveniente dai privati cittadini. Viceversa, la loro attività gode di finanziamenti annuali a carico di Camera e Senato (come si evince da rispettivi regolamenti) per sostenere le spese di funzionamento dei predetti gruppi, ivi comprese quelle per i trattamenti economici del personale dipendente (v. messaggio Inps n. 5865 del 23 settembre 2015).

[20] Gran parte della dottrina, tuttavia aveva sostenuto che la legge n. 223 era da considerarsi assorbente sulla legge 416/1981, operando, ai sensi dell'art. 15 delle preleggi, effetti abrogativi impliciti sulle disposizioni preesistenti incompatibili, basandosi sul presupposto che la legislazione riformatrice avrebbe precluso il ricorso al trattamento Cigs in presenza di eccedenze occupazionali e quindi in funzione anticipatoria dei licenziamenti. Sul punto v. Giuseppe FERRARO, *"Le integrazioni salariali"*, in FERRARO, MAZZIOTTI, SANTONI, 49, § 18, *"Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro. Commentario sistematico della legge n. 223"*, 1992, Napoli. La questione è superata: l'art. 7, co. 3, del D.L. 20 maggio 1993 n. 148, conv. in legge 19 luglio 1993, n. 236, con norma di interpretazione autentica, ha fatto salve le disposizioni degli artt. 35, 36 e 37 della legge 416/1981 "in quanto normativa speciale valevole per il settore dell'editoria, non modificata espressamente dalla successiva legge n. 223".

[21] Articolo interpretato autenticamente dall'art. 14 bis, D.L. 12.9.83, n. 463, conv. con modif. in legge 11.11.83, n. 638, nel senso che *l'efficacia dei licenziamenti* è sospesa ed i rapporti di lavoro

proseguono ai soli fini della Cigs e per consentire ai lavoratori di usufruire del prepensionamento previsto dall'art. 37 legge 416/81.

[22] In ossequio alla previsione contenuta nella legge 416/1981, non c'è alcun "sbarramento" numerico sicché l'intervento può essere chiesto anche per le imprese editoriali al di sotto dei quindici dipendenti. Anche il secondo "sbarramento" legato alla durata del trattamento, di trentasei mesi nell'ultimo quinquennio, previsto dall'art. 1, comma 9, legge n. 223, non trova applicazione stante l'esplicita esclusione dell'ultimo periodo dell'art. 3, del D.M. 47385 dell'8 ottobre 2009.

[23] L'art. 12, comma 3, legge n. 223, prevedeva come destinatarie della disciplina della Cigs le imprese del commercio con più di duecento addetti. L'art. 7, comma 7, legge n. 236/93 aveva esteso la disciplina Cigs alle imprese commerciali con più di 50 addetti fino al 31 dicembre 95, e le leggi finanziarie, con discipline transitorie successive, la avevano prorogata di anno in anno, ma con limiti di copertura finanziaria, in modo tale da poter accedere all'ammortizzatore sociale in parola soltanto le imprese che avessero effettuato licenziamenti durante i primi mesi dell'anno: valga, come esempio, l'art. 78, comma 15, lett. a), legge 23.12.2000 n. 388 (legge finanziaria 2001) che, nel prorogare fino al 31.12.2001 i trattamenti di Cigs e di mobilità di cui all'art. 62, comma 1, lett. g), legge 488/1999, alle imprese esercenti attività commerciali con più di cinquanta addetti (e fino a duecento), aveva stanziato la somma di cinquanta miliardi di lire per la copertura dell'onere finanziario connesso a tale estensione, ma l'importo non fu sufficiente per l'intero anno, e le sedi Inps concessero i trattamenti in questione solo per i lavoratori licenziati entro il 31 marzo 2001 (messaggio Inps n. 440 del 15 maggio 2001); nel medesimo anno le agenzie di viaggio e turismo con più di

cinquanta addetti e le imprese di vigilanza con più di quindici seguirono una sorte diversa: il d.l. 24 novembre 2000, n. 346, aveva prorogato i trattamenti di Cigs e mobilità fino al 31.12.2001 anche per tali aziende, ma non essendo stato convertito nei termini era decaduto. La citata legge finanziaria 388/2000, all'art. 78, comma 33, faceva salvi gli atti e i provvedimenti adottati, nonché gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del cit. d.l. 346/2000. In seguito, l'art. 19, comma 11, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge 3/2009, estendeva il trattamento Cigs alle imprese del commercio



tra i 50 e i 200 dipendenti, per gli anni 2009, 2010 e 2011, e da ultimo, 2012 con legge di stabilità n. 183/2011, all'art. 33, comma 23, ma sempre entro limiti di spesa fissati dal Fondo per l'occupazione. Soltanto la legge n. 92/2012, all'art. 3, comma 1, con l'introduzione del comma 3 bis, all'art. 12, della legge n. 223, estendeva definitivamente la Cigs (e di conseguenza la mobilità) alle imprese commerciali e alle imprese di viaggio e turismo con più di 50 dipendenti, alle imprese di vigilanza con più di quindici dipendenti, alle imprese del trasporto aereo e del sistema aeroportuale a prescindere dal numero di dipendenti (disposizione abrogata dal recente d.lgs. n. 148/2015 che ha però confermato l'istituto della Cassa integrazione guadagni straordinaria ai citati settori).

[24] “Nel caso di disoccupazione derivante da licenziamento per riduzione di personale ai sensi dell'art. 24 da parte di imprese, diverse da quelle edili, *rientranti nel campo di applicazione della disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale* il lavoratore... ha diritto all'indennità di mobilità di cui all'art. 7”. Inizialmente l'Inps aveva negato, a torto, l'erogazione dell'indennità di mobilità ad alcuni settori, pur se rientranti nel campo di applicazione della Cigs, sul presupposto che l'estensione di quest'ultimo trattamento, avvenuto con leggi successive alla n. 223, non aveva espressamente previsto anche l'estensione dell'indennità di mobilità (vedi ad es. circolare INPS n. 130 del 29 aprile 94, in relazione all'art. 1, co. 7, legge 451/94, per i dipendenti delle imprese appaltatrici di servizi di pulizia). In seguito l'istituto previdenziale rettificò la precedente impostazione concedendo (V. circ. Inps n. 2 del 7 gennaio 2013, par. 2.3.1, con riferimento alla recente estensione della Cigs alle imprese commerciali, di viaggio e turismo e vigilanza attuata dall'art. 3, comma 1, legge n. 92/2012).

[25] Al fine di garantire un graduale passaggio dal vecchio al nuovo sistema di prestazioni a tutela del reddito, l'art. 2, comma 46, della legge n. 92/2012, come modificato dall'art. 46 bis, comma 1, lett. e) del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 134, ha introdotto un regime transitorio, per i lavoratori collocati in mobilità dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2016, con una graduale riduzione dell'indennità di mobilità (v. circ. Inps n. 2 del 7 gennaio 2013).

[26] La Cass. Sez. Lav., con sent. 4227 del 13.4.95, ha ritenuto ammissibile il collocamento in Cassa integrazione dei giovani assunti con contratto di formazione e lavoro, con conseguente sospensione del contratto stesso per l'intero periodo di Cigs. Mentre, come vedremo, le norme sulla mobilità



non trovano applicazione nei confronti dei contratti a tempo determinato (artt. 4, co. 14 e 24, co. 4, legge n. 223).

[27] Qualora l'azienda, per ragioni tecnico-produttive, ritiene di non poter adottare meccanismi di rotazione fra i lavoratori che espletano le medesime mansioni e sono impiegate nell'unità produttiva interessata alle sospensioni, deve indicarne i motivi nel programma. Il CIPI può approvare ugualmente il programma pur non ritenendo giustificati i motivi addotti dell'azienda alla mancata rotazione. In tal caso il Ministro del lavoro promuove l'accordo tra le parti da concludersi entro tre mesi dalla data in cui viene concesso il trattamento, in mancanza di accordo stabilisce con decreto l'adozione dei meccanismi di rotazione (art. 1, co. 8, legge n. 223).

[28] Art. 5, legge 20 maggio 1975, n. 164, richiamato dal comma 7, art. 1, legge n. 223.

[29] Si tratta dei cd *accordi sindacali con funzione gestionale* sulla cui efficacia si è espressa favorevolmente la Corte Cost., sent. 30 giugno 1994, n. 268.

[30] Cassazione – Sez. Unite, sent. 11 maggio 2000, n. 302. “In caso di intervento di integrazione salariale... il provvedimento di sospensione dell'attività lavorativa è in ogni caso illegittimo qualora il datore di lavoro ometta di comunicare alle organizzazioni sindacali, ai fini dell'esame congiunto, gli specifici criteri, eventualmente diversi dalla rotazione, di individuazione dei lavoratori che debbono essere sospesi e tale illegittimità può essere fatta valere dai lavoratori interessati per ottenere il pagamento della retribuzione piena e non integrata”. ■

---

[\*] Funzionario dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, in servizio presso la Sede dell'ITL di Roma. Dottore di ricerca in “Diritto dell'economia e dell'impresa” presso la Sapienza Università di Roma. Le considerazioni contenute nel presente articolo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

# La contrattazione collettiva

Integrazione tra legge e contratto

Prima parte

di Carmine Santoro [\*]



## Ragioni e caratteri del fenomeno

Il Legislatore, mediante il rinvio alla contrattazione collettiva nella disciplina dei rapporti di lavoro, ricorre ad uno strumento socialmente adeguato in termini di flessibilità, vicinanza agli interessi concreti coinvolti e, quindi, di capacità di attirare consenso alle norme da parte dei relativi destinatari<sup>[1]</sup>.

Sotto altro profilo, l'integrazione tra legge e contrattazione collettiva s'inserisce nel fenomeno, in espansione, del diritto promozionale del lavoro, che si esprime tramite le cc.dd. norme incentivo (soft laws). Queste ultime costituiscono una recente alternativa alle norme inderogabili di legge, espressione dell'intervento autoritativo dello Stato, e si pongono l'obiettivo di estendere l'applicazione del contratto collettivo al di là della sua efficacia di diritto comune, limitata alle parti stipulanti ed ai relativi iscritti. L'espansione del fenomeno risponde alla logica del principio di sussidiarietà, già indicato nel Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001 come obiettivo fondamentale nel rapporto tra legge e contrattazione collettiva: «Il legislatore (nazionale o regionale) dovrebbe intervenire solo dove le parti non abbiano sufficientemente svolto un ruolo regolatorio. In questo senso verrebbe esaltata appieno la funzione del contratto collettivo (nella sua prospettiva interaziendale) come strumento regolatore di una corretta competizione fra imprese sul piano sociale».

Sul piano strutturale, tra i modelli di combinazione tra legge e contratto collettivo, individuati in dottrina, possono qui essere citati i seguenti:

- la legge pone una regola, consentendo al contratto di derogarla, come nel caso dell'art. 2120 c.c.; questa tecnica è diffusamente utilizzata nelle varie fattispecie sanzionatorie amministrative;
- la legge affida al contratto il compito di integrare le norme da essa poste, ad esempio contratto di apprendistato (già nel d.lgs.

167/2011 ed ora nel d.lgs. 81/2015 agli artt. 41 ss.);

- la legge pone una norma suppletiva, che si applica in mancanza di diversa disposizione contrattuale, come nel caso dell'art. 5 della legge n. 223/1991.

Le questioni che assillano il modello integrativo in argomento sono molteplici.

In primo luogo, il problema di carattere generale riguarda l'assenza di una disciplina organica del fenomeno, sicché tutte le analisi non

possono che fare riferimento alle singole leggi di rinvio. Naturalmente, tale situazione costringe l'interprete a considerare, di volta in volta, i singoli interventi legislativi in un quadro spesso incoerente e contraddittorio. Ad aggravare il contesto, si deve aggiungere che nemmeno le singole leggi di rinvio si curano di definire le regole specifiche del rapporto legge-contratto collettivo. Questo è, verosimilmente, il portato del timore del legislatore di creare un sistema alternativo ed incompatibile con quello pre-



figurato dal costituente nell'art. 39 Cost..

Gli ulteriori problemi che emergono in relazione a tale ruolo della contrattazione collettiva afferiscono alla natura ed alla conseguente efficacia soggettiva del contratto previsto dalla norma di rango primario. Invero, essendo quest'ultima naturalmente di efficacia ed applicazione generale, è necessario verificare in che misura tali caratteri di generalità afferiscano anche al contratto collettivo cui la legge rinvia. In merito, bisogna rammentare la nota situazione determinata dalla mancata attuazione dell'art. 39, seconda parte Cost., che prevede l'efficacia erga omnes dei contratti collettivi stipulati dai sindacati registrati secondo la procedura ivi prevista. Occorre a tal proposito chiedersi, con particolare attenzione, se le norme di legge che conferiscono – o si propongono di farlo – tale efficacia generalizzata al contratto collettivo siano compatibili con l'art. 39, comma 4 Cost., o ne costituiscano una sostanziale elusione. La dottrina ha a lungo dibattuto il tema, ma non si può dire che sia addivenuta a soluzioni certe e definitive. Della questione è stata più volte partecipe la Corte Costituzionale, la quale, se in un suo noto intervento (Sentenza n. 106/1962) aveva fissato chiari limiti all'opera legislativa di "autorizzazione" di norme contrattuali con efficacia erga omnes, nelle successive pronunce sembra aver preso atto, con sostanziale ed implicita approvazione, della tendenza normativa a generalizzare i prodotti dell'autonomia collettiva ben oltre la portata inter partes attualmente loro imposta dall'ordinamento. Tale atteggiamento della Consulta è stato verosimilmente indotto dalla persistente inerzia del Legislatore, sia nell'attuare che nel modificare o abrogare la seconda parte dell'art. 39 Cost..

Al fine di affrontare le questioni cennate, è necessario preliminarmente individuare la natura giuridica del contratto collettivo oggetto di rinvio legislativo, che costituisce, a sua volta, un notevole dilemma del modello.

### **Natura e funzione del contratto collettivo nel sistema "integrato" legge-contrattazione**

La prima questione emergente, in senso logico, appare dunque quella della natura e funzione della contrattazione collettiva oggetto di rinvio legislativo. Bisogna, in particolare, chiarire se – come sostiene parte della dottrina e, almeno in talune pronunce, la Corte Costituzionale (V. infra) – lo svolgimento di un ruolo integrativo, derogatorio, suppletivo, qualificatorio, ecc. della



legge possa aver determinato, accanto alla tradizionale figura di negozio di diritto comune, la genesi di un nuovo tipo di contratto collettivo, avente la natura di fonte di diritto oggettivo e la funzione del perseguimento di interessi generali.

Orbene, in merito all'individuazione dei caratteri essenziali della contrattazione di rinvio, la tesi preferibile appare, a Costituzione invariata, quella della tradizionale natura di diritto comune del contratto collettivo e della conseguente funzione di regolamentazione di interessi privati, attraverso la composizione del conflitto tra le contrapposte categorie dei datori e dei lavoratori.

Tale conclusione deriva innanzitutto da esigenze di certezza, giacché la stessa dottrina che sostiene la natura alternativa dell'autonomia contrattuale è divisa e perplessa sulla precisa configurazione del contratto collettivo: si parla, alternativamente, di fonte extra ordinem, di fonte fatto, di fonte fatto di diritto scritto, fonte-atto dell'ordinamento intersindacale, ecc., senza peraltro specificare l'esatta consistenza di tali nozioni. Si deve aggiungere che non appare pacifica, tra tali autori, la stessa nozione di fonte del diritto, come le ampie discussioni sul punto dimostrano. Inoltre, tali incerte definizioni si fondano sullo svolgimento, da parte della contrattazione collettiva, di una funzione di perseguimento degli interessi pubblici che appare più affermata che dimostrata, poiché – come condivisibilmente precisato in dottrina<sup>[2]</sup> – è la legge, e non il contratto, a perseguire tali interessi tramite il ricorso allo strumento dell'autonomia. Per di più, i connotati di tale pretesa figura di contratto "funzionalizzato" all'interesse pubblico non sono definiti in alcuna norma positiva, nemmeno nelle stesse leggi che rinviavano alla fonte pattizia, né queste richiamano regimi speciali per tale pretesa nuova tipologia negoziale.

Sicché, incertezze dottrinali in disparte, di un contratto collettivo "altro" non risulta traccia né in Costituzione, né in alcuna fonte legislativa che richiama la categoria pattizia. Ora, tutto questo non può, all'evidenza, essere addebitato a

dimenticanze del legislatore, le quali sarebbero così tante, quante sono le disposizioni di rinvio all'autonomia collettiva, da far dubitare della sua stessa consapevolezza di azione.

In tale contesto si vuole sostenere, invece, che la legge compie deliberatamente tale operazione, proprio in quanto la contrattazione resta un atto di autonomia, cioè un atto che si fonda sul consenso liberamente prestato dagli attori sociali. In altre parole, il legislatore presume che la disciplina di una determinata materia, con il concorso della contrattazione, sia socialmente adeguata in termini di consenso, proprio per la compartecipazione di un atto di autonomia che proviene dai consociati. Non avrebbe senso affidarsi ad uno strumento che costituisce – o diventa, con il rinvio legislativo – una fonte eteronoma, se l'obiettivo è il coinvolgimento democratico dei destinatari delle norme al processo di formazione delle stesse, nell'ottica della sussidiarietà e della tenuta del sistema dei rapporti di lavoro. In definitiva, le legge, nel paradigma in esame – che ben risponde ai postulati di quello che è stato definito il “diritto riflessivo” –, presuppone la contrattazione come atto di consenso autonomo, e la coinvolge esattamente in quanto tale; proprio per questo motivo essa non può mutarsi in fonte del diritto in ragione del richiamo legislativo, pena la dispersione della ratio originaria del fenomeno. Pertanto, in quanto atto autonomo, il contratto collettivo non può che assumere, anche nelle ipotesi di rinvio normativo, i contorni del contratto di diritto comune.

Inoltre e soprattutto, sul piano più strettamente positivo, non possono essere trascurate le decisive obiezioni di natura costituzionale che si frappongono all'accoglimento della tesi del contratto collettivo come fonte del diritto variamente definita. La conclusione ultima di tale ricostruzione è che il contratto collettivo

“funzionalizzato” al perseguimento dell'interesse pubblico, al contrario di quello di diritto comune, non sarebbe sottoposto all'art. 39 Cost.. Si tratta di un esito ermeneutico “creativo”, in contrasto con l'immodificato dato costituzionale, che non conosce la distinzione menzionata.

Né vale l'argomentazione, ricorrente tra i sostenitori della tesi che qui non si condivide, che il Costituente non poteva conoscere l'evoluzione del modello delle relazioni sindacali. Invero, detta argomentazione produce l'unico effetto, giuridicamente irrilevante, di evidenziare la noncuranza dell'attuale legislatore nell'aggiornare il testo costituzionale, ovvero, da altro punto di vista, la sua visione – anacronistica, se si vuole – della perdurante validità della disposizione costituzionale. In tale ambito, si deve condividere l'autorevole opinione dottrinale secondo cui se il contratto collettivo costituisse davvero una fonte di diritto, cui la legge possa delegare funzioni di produzione normativa con efficacia generale, la disciplina costituzionale di cui all'art. 39 seconda parte Cost., fondata sull'identificazione di sindacati registrati e sul principio maggioritario con tutela delle minoranze, sarebbe surrettiziamente surrogata da rinvii legali in bianco agli atti di soggetti sindacali diversamente individuati ed operanti<sup>[3]</sup>.

Le svariate tesi, anche del giudice costituzionale (cfr. § 4/a), formulate per giustificare costituzionalmente l'efficacia generale della contrattazione oggetto di rinvio legislativo, appaiono quindi più come tentativi di dimostrare – secondo le opzioni soggettive del singolo interprete – l'anacronismo della disciplina costituzionale, che orientamenti tesi a evidenziare fondatamente la compatibilità del modello legislativo con la Carta. Pertanto, il contratto collettivo oggetto di rinvio legislativo non può mutare la sua natura di negozio di diritto comune,

applicabile solo agli iscritti o ai non dissenzienti, pena la violazione della disposizione costituzionale. Parimenti, sono destinati a collidere con l'immutato testo costituzionale le tesi dottrinali che fondano il potere sindacale di stipulare contratti collettivi non sulla rappresentanza volontaria di stampo civilistico, bensì su di un potere originario loro spettante. Sebbene l'assunto sia certamente degno di essere preso in considerazione, esso non appare in sintonia con il dettato costituzionale, evidentemente fondato sulla teoria della rappresentanza volontaria,



tant'è che tale dettato, introducendo l'ipotesi dell'efficacia erga omnes solo a determinate condizioni – ovvero, come è stato efficacemente osservato in dottrina<sup>[4]</sup>, l'eccezione al divieto di efficacia erga omnes –, presuppone l'efficacia soggettiva limitata del contratto collettivo.

Il “diritto vivente” conforta la presente impostazione, giacché la giurisprudenza non ha mai dubitato, in linea generale, della natura di diritto comune della contrattazione collettiva. È, infatti, consolidato l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione in forza del quale «il contratto collettivo ha efficacia vincolante limitatamente agli iscritti alle associazioni sindacali stipulanti e a coloro che, esplicitamente o implicitamente, al contratto abbiano prestato adesione» (Cass. SS.UU., 26 marzo 1997, n. 2665). In questo senso, sono da ritenere tuttora attuali le affermazioni della Suprema Corte: «...dal principio della libertà sindacale, tutelato non soltanto dal richiamato art. 39 Cost. ma anche dal precedente art. 2 poiché il sindacato rientra fra le “formazioni sociali” ivi previste, deriva l'impossibilità di applicare un contratto collettivo di diritto privato, vale a dire non imposto erga omnes, a persone che non vi abbiano direttamente o indirettamente aderito e che vi sarebbero assoggettate in base a definizioni o delimitazioni autoritative». (Cass. 2665 cit.).

### **I supposti indizi normativi dell'inserimento del contratto collettivo nel sistema delle fonti**

Peraltro, non può sottacersi che la questione della natura di fonte del diritto del contratto collettivo ha ricevuto impulso da un rilevante intervento normativo, quale in particolare il d.lgs. n. 40 del 2006, che, in riforma del processo civile, ha previsto il ricorso in Cassazione per violazione e falsa applicazione di norme dei contratti collettivi nazionali, equiparandoli, sotto tale profilo, agli atti normativi di rango primario (nuovo art. 360 comma 1, n. 3 c.p.c.). Tale norma aveva visto un precedente di rilievo in tema di pubblico impiego nell'art. 63, comma 5 del d.lgs. 165/2001 (già art. 68, comma 5 del d.lgs. 29/1993). Inoltre, in entrambi i settori, pubblico e privato, la legge consente anche l'accertamento pregiudiziale dinanzi alla Corte di Cassazione sull'efficacia, validità e interpretazione del con-



tratto collettivo (art. 420 bis c.p.c.). Tuttavia, la giurisprudenza ha stabilito che la denuncia di violazione o di falsa applicazione dei contratti o accordi collettivi di lavoro, ai sensi del novellato art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c., è sì parificata a quella delle norme di diritto, ma esclusivamente sul piano processuale, sicché anch'essa comporta l'interpretazione della Corte di Cassazione delle loro clausole in base alle norme codicistiche di ermeneutica negoziale (artt. 1362 ss. c.c.) come criterio interpretativo diretto e non come canone esterno di commisurazione dell'esattezza e della congruità della motivazione (Cass., 19 marzo 2014, n. 6335). Com'è agevolmente ricavabile da tale principio di diritto, la Suprema Corte, da un lato, limita al piano processuale il ruolo di fonte del contratto collettivo e, dall'altro, espressamente riferisce i canoni di interpretazione del contratto collettivo agli art. 1362 e ss. c.c., così ribadendone la natura negoziale.

Non si può fare a meno di menzionare la disposizione che, forse più di ogni altra, sembra aver “rivoluzionato” il sistema delle fonti del diritto del lavoro, l'art. 8 del d.l. n. 138/2011, che ha istituito la contrattazione di prossimità. Come si osserverà, tale precetto ha addirittura equiparato, quanto ad efficacia, il contratto collettivo di secondo livello alla legge. Si pone il problema, dunque, di comprendere se la pattuizione di cui all'art. 8 cit. costituisca, o meno, una fonte del diritto oggettivo.

Tuttavia, si può dire in senso contrario che anche ove la legge avesse inteso inserire tale tipo di contratto collettivo nel sistema delle fonti, ciò avrebbe fatto a prezzo di uno stravolgimento del medesimo sistema, poiché non ha dotato della medesima forza ed efficacia la fonte finora pacificamente ritenuta – anche dagli stessi attori sociali stipulanti – sovraordinata al contratto di prossimità, cioè la contrattazione di primo livello. In virtù di tale contraddizione, l'art. 8

non costituisce una risposta univoca al problema dell'inserimento della generale figura del contratto collettivo nell'ordinamento delle fonti. In aggiunta, la contraddizione rilevata ha fatto dubitare della conformità dell'art. 8 cit. all'art. 39, comma 1 Cost., per lesione del principio della libertà dell'organizzazione sindacale, intesa come libertà di organizzare le fonti dell'ordinamento intersindacale. Peraltro, sul medesimo art. 8 gravano ulteriori, gravi dubbi di illegittimità costituzionale per contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3), con il principio di legalità (art. 101), oltre che con la seconda parte dell'art. 39 Cost. cit. (v.infra, § 9).

Anche gli esaminati indizi normativi, dunque, non hanno consentito di raggiungere un sufficiente grado di certezza esegetica, per cui allo stato non si può affermare quale sia l'esatta collocazione, ammesso che ne abbia una, del contratto collettivo "delegato" all'interno del sistema delle fonti.

Del resto, la problematicità della configurazione del contratto quale fonte del diritto è evidenziata dalle ulteriori questioni dell'efficacia soggettiva del negozio collettivo e della rappresentatività dei sindacati stipulanti, delle quali è ora necessario trattare.

## **Il problema dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo "delegato"**

### **a) La contraddittoria giurisprudenza costituzionale**

In merito alla problematica dell'efficacia soggettiva del contratto collettivo, non può essere trascurata l'analisi della giurisprudenza della Corte Costituzionale. La più rilevante pronuncia che la Corte ha adottato in tema è, proba-

bilmente, la sentenza 19 dicembre 1962, n. 106. In tale occasione, la Consulta ha, innanzitutto, chiarito che nella Carta costituzionale non sussiste alcuna riserva della materia dei rapporti di lavoro in favore della contrattazione collettiva, essendo viceversa pienamente ammissibili, ed anzi doverosi, interventi legislativi diretti ad attuare i principi costituzionali della tutela della dignità personale del lavoratore e del lavoro in qualsiasi forma e da chiunque prestato, nonché della garanzia al lavoratore di una retribuzione sufficiente ad assicurare una vita libera e dignitosa. Secondo il giudice delle leggi, l'art. 39 pone due principi, l'uno riguarda la libertà sindacale, l'altro l'autonomia collettiva professionale. Col primo sono garantite la libertà dei cittadini di organizzarsi in sindacati e la libertà delle associazioni che ne derivano; con l'altro è riconosciuta alle associazioni sindacali la regolazione dei conflitti di interessi che sorgono tra le contrapposte categorie mediante il contratto, al quale è conferita efficacia obbligatoria erga omnes, purché sia stipulato in conformità ai requisiti procedurali e soggettivi previsti. L'affermazione centrale della pronuncia merita di essere riportata testualmente: *«Una legge, la quale cercasse di conseguire questo medesimo risultato della dilatazione ed estensione, che è una tendenza propria della natura del contratto collettivo, a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce, in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale, sarebbe palesemente illegittima»*. Da notare che la Consulta, utilizzando il termine «risultato», in riferimento all'estensione soggettiva erga omnes del contratto, sembrava aver preventivamente delegittimato non solo disposizioni che violassero apertamente la statuizione costituzionale, ma anche quelle che si rivelassero idonee ad eluderla nella sostanza. Dunque, considerati i termini

omnicomprensivi ed il tono perentorio adoperati, tale intervento della Corte non pareva lasciare adito a dubbi sull'incostituzionalità di qualunque provvedimento normativo tendente ad estendere – anche indirettamente –, senza il rispetto delle formalità contemplate dall'art. 39 cit., l'efficacia soggettiva dei contratti collettivi oltre l'ambito loro proprio di negozi di diritto comune.

Sennonché, in successive decisioni la Corte, pur non prendendo esplicitamente le distanze dall'originaria impostazione, è sembrata averla di fatto rinnegata. In primo luogo, il giudice delle leggi ha cir-



coscritto l'ambito di applicabilità della disposizione costituzionale, sostenendo che quelli contemplati dall'art. 39 Cost. costituiscano una particolare categoria negoziale, i contratti collettivi "normativi", destinati a regolare i rapporti di lavoro di una o più categorie professionali o di una o più singole imprese (Sentenza 30 giugno 1994, n. 368). In questa linea di pensiero, l'art. 39 cit. non riguarda, invece, il modello in esame di integrazione tra legge e contratto: nei confronti dei singoli lavoratori l'efficacia delle clausole del contratto si fonderebbe sulla legge che ad essi rinvia. Inoltre, la Consulta ha affermato la legittimità del modello di integrazione legge-contratto collettivo *«quando si tratta di materie del rapporto di lavoro che esigono uniformità di disciplina in funzione di interessi generali connessi al mercato del lavoro»* (Sentenza 18 ottobre 1996, n. 344). Secondo tale nuovo orientamento, la "legificazione" del contratto collettivo è costituzionalmente legittima quando oggetto della contrattazione collettiva sia un conflitto di interessi tra imprenditori e lavoratori, incidente sull'assetto generale del mercato del lavoro – maggiore o minore elasticità dei modi d'impiego della mano d'opera, mantenimento dei livelli di occupazione ecc. –, senza il coinvolgimento di interessi di terzi soggetti estranei alle parti del rapporto di lavoro. Pertanto, dall'impostazione del giudice delle leggi risulta la legittimità del fenomeno della "legificazione" della pattuizione collettiva, nella misura in cui il contratto sia limitato a specifiche materie relative al mercato del lavoro ed abbia – come peraltro normalmente avviene – rilevanza limitata alle parti del rapporto di lavoro. La Consulta, in tale occasione, non ha esitato ad affermare che esistono *«leggi che delegano alla contrattazione collettiva funzioni di produzione normativa con efficacia generale, configurandola come fonte di diritto extra ordinem, destinata a soddisfare esigenze ordinarie che avrebbero dovuto essere adempiute dalla contrattazione collettiva prevista dall'inattuato art. 39, quarto comma, della Costituzione»* e, nondimeno, ha semplicemente preso atto del fenomeno, senza giudicarlo in contrasto con la superiore disposizione citata. In proposito, non sono mancate critiche dottrinali secondo le quali il dictum della Consulta si pone in contrasto con l'art. 39 comma 4 cit., poiché finisce per legittimare la sostituzione, per via normativa primaria, al sistema costituzionale fondato sul principio maggioritario con tutela delle minoranze un rinvio legale in bianco agli atti di soggetti sindacali diversamente identificati<sup>[5]</sup>. È stato anche condivisibilmente sottolineato come la nozione di fonte extra ordinem sia equivoca in sé, man-



cando una sua precisa individuazione dogmatica. In questa visione, la "funzionalizzazione" del contratto collettivo ad interessi pubblici è lesiva della libertà di organizzazione sindacale garantita dal comma 1 dell'art. 39 Cost..

Probabilmente, la più significativa pronuncia della Consulta che, nella sostanza, confuta l'assunto fondamentale della sentenza n. 106/62 cit., è la n. 309 del 16 ottobre 1997. In essa, la Corte ha ritenuto legittimo il meccanismo legislativo di generalizzazione dei contratti collettivi del pubblico impiego, di cui al d.lgs. 29/1993, attraverso la valorizzazione, dal lato del datore di lavoro pubblico, del dovere delle pubbliche amministrazioni di applicare i contratti collettivi e, dal versante del dipendente, del contratto individuale che rinvia a quello collettivo. Secondo il dictum, *«tale meccanismo non realizza dunque quell'efficacia erga omnes conferita dall'art. 39, quarto comma, della Costituzione ai contratti stipulati dalle associazioni sindacali in possesso di determinate caratteristiche, ma si colloca sul distinto piano delle conseguenze che derivano, per un verso, dal vincolo di conformarsi imposto alle amministrazioni e, per l'altro, dal legame che avvince il contratto individuale al contratto collettivo»*. Non si può fare a meno di rilevare, tuttavia, che il congegno normativo non censurato dalla Corte realizza proprio quel risultato ultimo – l'efficacia erga omnes per l'intera categoria – che la stessa Corte, nella sentenza n. 106/1962 cit., riteneva causa d'illegittimità costituzionale di ogni legge che l'avesse perseguito, in assenza della realizzazione delle condizioni costituzionali.

Più di recente, si segnala la sentenza n. 51 del 26 marzo 2015, ove la Consulta ha ritenuto costituzionalmente legittimo l'art. 7 comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, che impone alle società cooperative di corrispondere, ai propri soci lavoratori, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazio-

nale nella categoria. La motivazione evidenzia che la disposizione richiamerebbe i trattamenti economici complessivi minimi previsti nei contratti collettivi menzionati, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost..

A prescindere dalla condivisibilità o meno delle singole pronunce del giudice delle leggi, non appare dubbio come il relativo orientamento riveli una certa tolleranza nei riguardi del fenomeno dell'integrazione legge-contratto collettivo. Molti commentatori hanno scorto, non senza approvazione, un deciso pragmatismo dei supremi giudici, i quali hanno avallato il mutato contesto delle relazioni industriali rispetto al periodo di entrata in vigore della Costituzione<sup>[6]</sup>. Tuttavia, è stata anche sottolineata la disinvoltura, se non la spregiudicatezza, del nuovo orientamento del giudice delle leggi rispetto ad un testo costituzionale rimasto immutato.

Peraltro, ove anche si volesse condividere la recente giurisprudenza costituzionale, rimarrebbe il punto critico dell'incerta delimitazione del relativo orientamento, nel senso che l'elaborazione della Corte non sembra aver precisamente determinato la categoria di contratto collettivo che può a buon diritto sottrarsi al conflitto con l'art. 39 Cost.. Oltre alle dispute dottrinali sul tema, una dimostrazione di tale incertezza è offerta dal documento conclusivo di un'indagine conoscitiva sull'assetto delle relazioni industriali e sulle prospettive di riforma della contrattazione collettiva, svolta dalla XI Commissione della Camera dei Deputati nel 2009. Nel documento si legge: «...per il contratto categoriale, la via diretta ed automatica di un'estensione erga omnes resta bloccata dalla mancata attuazione dell'articolo 39 della Co-

stituzione, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, che ha conosciuto due sole eccezioni sostanziali (peraltro argomentate in maniera da non sembrare tali), cioè la contrattazione di comparto nel pubblico impiego privatizzato e la contrattazione relativa all'individuazione delle prestazioni indispensabili e delle misure idonee a garantirle in caso di scioperi nei servizi pubblici essenziali». Per quanto sopra riferito, in effetti, non sembra che le eccezioni individuate, peraltro in forma dubitativa, nella relazione colgano appieno il pensiero della Consulta, la quale sembra aver anche escluso dall'ambito di applicabilità dell'art. 39 cit. il c.d. contratto collettivo fonte extra ordinem. In ogni caso, a Costituzione immutata, l'incertezza è alimentata dalla sempre possibile modifica dell'attuale orientamento della Consulta.

## **b) L'efficacia relativa della contrattazione "delegata"**

Discende necessariamente dalla sopra sostenuta natura di diritto comune dei contratti oggetto di rinvio legislativo che l'efficacia degli stessi riguardi gli iscritti alle organizzazioni stipulanti e quei non dissenzienti che possono identificarsi secondo il noto criterio del rinvio del contratto individuale. Viceversa, il contratto collettivo non può applicarsi a coloro che siano iscritti alle organizzazioni non stipulanti, a meno che non risulti che intendano assoggettarsi comunque alla disciplina contrattuale. Questa è l'unica ricostruzione che appare compatibile con il vigente quadro costituzionale.

È noto che in dottrina sono stati elaborati vari tentativi ricostruttivi, anche autorevoli, tesi a delineare la legittimità di sistemi alternativi a quello contemplato dall'art. 39 Cost.. Tali tentativi risultano fondati, di volta in volta, su vari criteri – principio di

effettività delle relazioni sindacali, norme dell'ordinamento intersindacale, prassi consolidate, ecc. – che, in sintesi, avrebbero dato luogo ad un sistema contrattuale di fatto vigente, sostanzialmente praeter legem (o meglio: constitutionem). In tale contesto, sembra emergere, in tutta la sua intensità, il contrasto tra principio di effettività e principio di legalità, già oggetto di ampie discussioni in sede dogmatica. In adesione ad una corrente dottrinale di origine pubblicistica, si deve affermare che il principio



di legalità, in quanto pretende di porsi come criterio di validità degli atti di produzione del diritto, esclude la concepibilità di una norma per cui la validità dei medesimi dipenda puramente e semplicemente dal criterio di effettività<sup>[7]</sup>. Invero, ove si rovesciassero i termini della menzionata dicotomia, nel senso della prevalenza di una supposta effettività, si avvererebbe il rischio secondo cui il singolo giurista, in definitiva, affermi come «diritto» ciò che egli spera diventi effettivamente tale, o ciò che ritiene probabile diventi effettivamente tale, o ciò che abbia avuto la forza di imporsi di fatto come tale. Nel presente ambito di indagine, occorre aggiungere che la pretesa effettività delle relazioni e delle norme intersindacali devono confrontarsi con il principio di legalità costituzionale; in tale quadro concettuale, stupisce la disinvoltura di non irrilevanti filoni dottrinali, nonché della stessa giurisprudenza costituzionale, di superare il disposto dell'art. 39 Cost., in nome del suo asserito anacronismo – anche se di rado esplicitato come tale – e della presunta esistenza di un sistema sindacale “materiale”, contrapposto a quello “formale”. In tali percorsi argomentativi, appaiono emergere più opzioni soggettive dei vari autori o giudici che fondate argomentazioni di diritto positivo. Invero, non sembra sia stato dimostrato che l'art. 39 Cost. ammetta legittime alternative al sistema di contrattazione, se non quella vigente del regime di diritto comune dei contratti. Non solo l'efficacia soggettiva generalizzata della contrattazione di rinvio contrasterebbe con la seconda parte della disposizione costituzionale, per inosservanza delle condizioni da essa imposte, ma finanche con il comma 1, per violazione della libertà sindacale negativa. Infatti, come evidenziato in dottrina ed in giurisprudenza (Cass. SS.UU. 2665/1997 cit.), la contrattazione che s'impone ai non iscritti e dissenzienti, in mancanza dell'attuazione della seconda parte dell'art. 39, contrasta con la libertà contrattuale “negativa”, garantita dal comma 1 della medesima disposizione, di non assoggettarsi ad alcuna disciplina pattizia.

Dunque, qualunque rinvio normativo alla contrattazione collettiva deve essere interpretato come operato ad un'autonomia che può esplicarsi solo nei confronti degli iscritti alle organizzazioni stipulanti ed ai non dissenzienti. Una diversa soluzione ermeneutica, che sostenesse l'efficacia erga omnes di tale contrattazione, potrebbe essere legittima co-



stituzionalmente solo in presenza dell'attuazione della seconda parte dell'art. 39 cit. o di una sua modifica o abrogazione. I fondamentali principi di legalità costituzionale e della certezza del diritto non sembrano ammettere altre opzioni. ■

## Note

- [1] G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2001, 148
- [2] P. PASSALACQUA, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, op. cit.
- [3] A. VALLEBONA, *Autonomia collettiva e occupazione: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in GDLRI, 1997, 3, 409
- [4] V. LECCESE, *Il diritto sindacale al tempo della crisi: Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in GDLRI, 2012, 136, 501
- [5] A. VALLEBONA, *Autonomia collettiva e occupazione*, op. cit., 409.
- [6] Cfr. B. CARUSO, “Costituzionalizzare” il sindacato. I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicista, in LD, 2014, 4, 610 ss...
- [7] S. FOIS, in *Enc. Dir.*, voce *Legalità*, principio di, 1973.

[\*] Funzionario dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in servizio presso la Sede dell'ITL di Como. Dottore di Ricerca in “Formazione della persona e mercato del lavoro” presso l'Università di Bergamo. Il presente contributo è tratto, con modifiche e adattamenti, dalla monografia *La contrattazione collettiva nel diritto sanzionatorio del lavoro*, ADAPT University press, 2018, cui si rimanda anche per le citazioni bibliografiche. Esso è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.

# Il TFS e il TFR nel pubblico impiego – temi rilevanti

di Stefano Stefani [\*]



## Quattro tipologie di indennità

Alla cessazione del rapporto di lavoro per qualunque causa i dipendenti pubblici conseguono una indennità “una tantum” denominata genericamente indennità di fine rapporto e disciplinata in modo differente a seconda che consista in un trattamento di fine servizio (TFS) oppure in un trattamento di fine rapporto (TFR).

I dipendenti pubblici in servizio a tempo indeterminato alla data del 31/12/2000 hanno diritto ad un TFS disciplinato dal DPR 23/12/1973 n. 1032 (di seguito: TU) denominato indennità di buonuscita (IBU) se iscritti all'E.N.P.A.S., ovvero disciplinato dalla L. 8/3/1968 n. 152 denominato indennità premio di servizio (IPS) se gli iscritti all'I.N.A.D.E.L.; il diritto al trattamento sorge dopo almeno un anno di iscrizione alle citate gestioni previdenziali.

I dipendenti degli Enti pubblici non economici e, più in generale, i dipendenti pubblici che non sono iscritti agli istituti previdenziali citati, alla cessazione del rapporto di lavoro hanno diritto ad una indennità di anzianità (IA) a totale carico dell'Ente datore di lavoro e disciplinata dalla L. 20/3/1975 n. 70.

Una novità nel quadro complessivo sopra accennato si è avuta con l'introduzione anche nel settore pubblico (L. 335 del 1995) del trattamento di fine rapporto (TFR) (L. 297 del 1982) e dalla disciplina della previdenza complementare (L. 124 del 1993). Con interventi successivi, il legislatore ha disposto che il personale assunto a tempo indeterminato dal 1/1/2001 (e quello a tempo determinato con rapporto in essere al 30/5/2000 o successivo) si trova obbligatoriamente in regime di TFR, con libertà di aderire o meno alla previdenza complementare contrattualizzata (fondi Espero e Perseo-Sirio); mentre il personale in regime di TFS per poter accedere alla previdenza complementare deve obbligatoriamente optare per il regime del TFR, pur conservando il maturato TFS che costituisce montante per il TFR (L. 448 del 1998 che ha trovato concreta attuazione nell'AQ tra l'ARAN e le OOSS del 29/7/1999 e nel DPCM 20/12/1999). La disciplina sul TFR non trova applicazione ai dipendenti rimasti in regime di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 30/3/2001, n. 165 (ex D.Lgs. 29 del 1993) che, di conseguenza, non possono accedere alla previdenza complementare contrattualizzata che presuppone obbligatoriamente il TFR.

Gli istituti previdenziali citati sono prima confluiti nell'INPDAP (D.Lgs. 479 del 1994) e questo, a sua volta, è stato sciolto con trasferimento delle competenze all'INPS (L. 201 del 2011). Del TFS e del TFR si occupa attualmen-

te la Gestione per il trattamento di fine servizio al personale dipendente rispettivamente delle Amministrazioni statali - gestione contabile INB (ex ENPAS) e degli Enti locali - gestione contabile IND (ex INADEL), entrambe le gestioni fanno capo all'INPS - Gestione dipendenti pubblici.

## Indennità di buonuscita – contribuzione, accantonamento e loro misura

La normativa citata, pur restando disciplina di riferimento, così come è il frutto di una “evoluzione” di precedenti normative, così pure è stata anche integrata nel tempo da discipline successive, così come da specifici interventi delle supreme corti di giustizia. La complessità della materia impone di restringere una qualsiasi trattazione che qui si limiterà ai dipendenti civili dello Stato contrattualizzati (con cenni agli altri regimi).

Con la sottoscrizione del contratto di lavoro individuale nasce, tra il lavoratore pubblico e l'ente datore di lavoro, un rapporto sinallagmatico che comporta, da parte dell'ente, la corresponsione della retribuzione. Il rapporto di lavoro determina automaticamente l'insorgenza del corrispondente rapporto assicurativo tra il lavoratore e l'Istituto previdenziale. La contribuzione è relativa sia alla pensione sia al TFS, ai fini del TFR non esiste contribuzione ma ac-

cantonamento di quote della retribuzione. L'obbligo del pagamento dei contributi, sia per la quota a carico del lavoratore sia per quella a carico dell'ente, grava esclusivamente sull'ente datore di lavoro, il quale è tenuto a versare la contribuzione utile a buonuscita alla Gestione contabile INB e ad accantonare presso la stessa gestione le somme utili ai fini TFR. Le amministrazioni dello Stato, così come altri enti, provvedono ai versamenti tramite il sistema NoiPA, realizzato dal Ministero dell'economia e finanze – DAG, che provvede alla gestione delle retribuzioni del personale centrale e periferico della PA e, di conseguenza, alla determinazione dell'imponibile contributivo e alla gestione e versamento della contribuzione/accantonamento all'INPS.

Durante il rapporto di lavoro possono intervenire eventi che comportano la mancata prestazione lavorativa. Escludendo le assenze che la normativa prevede coperte da retribuzione (es.: ferie, festività, ecc.) o contribuzione (es.: malattia), la mancata prestazione può comportare la riduzione o la interruzione del versamento della contribuzione/accantonamento. A titolo di esempio, tra i primi si può citare il part-time o la malattia che comporti riduzione della retribuzione; tra i secondi l'aspettativa senza assegni non coperta da contributo obbligatorio o il congedo straordinario per assistenza al figlio con handicap; per alcune tipologie di assenze il lavoratore può farsi carico della copertura contributiva tramite l'istituto del riscatto, per altre assenze la copertura può essere effettuata mediante la regolarizzazione contributiva (es.: aspettativa non retribuita per mandato amministrativo). Sulla valutabilità a IBU (anche TFR e IPS) delle varie tipologie di assenze si può fare riferimento a: INPDAP circ. n. 49/2000, n. 11/2001, n. 30/2002, n. 13/2009, INPDAP informativa n. 12/2002, n. 5/2003, INPDAP nota operativa n. 21/2006. Con la cessazione del rapporto di lavoro cessa la retribuzione e la contribuzione ed insorge il diritto, nei casi previsti, alla liquidazione d'ufficio della IBU della IPS e del TFR.

Alcuni particolari periodi o servizi, riconosciuti ai fini di pensione a domanda con o senza pagamento di un riscatto e gli aumenti del computo dei servizi (DPR 1092 del 1973), possono essere riconosciuti anche ai fini della IBU mediante riscatto (art. 24 TU). Non è possibile riscattare periodi o servizi per i quali tale istituto non è previsto per legge, ancorché gli stessi siano riconosciuti utili ai fini di pensione (ad es.: periodi ricongiunti art. 2 L. 29 del 1979 o art. 1 L. 45 del 1990). Ai fini del TFR è possibile riscattare solamente i periodi



di lavoro prestati a tempo determinato (INPDAP circolare n. 45 del 26/10/2000). Non è possibile riscattare periodi di lavoro per i quali è stata già corrisposta la IBU o il TFR, neppure mediante restituzione della somma percepita (analoghe le disposizioni sull'IPS). Maggiori informazioni sui periodi/servizi oggetto di riscatto sul sito istituzionale dell'INPS.

Se, alla cessazione, dal computo totale dei periodi e servizi utili a IBU risulta una frazione di anno, la frazione superiore a sei mesi si computa come anno intero; la frazione uguale o inferiore a sei mesi si trascura” (art. 18 co. 1 TU, così anche per l'IPS). Per quanto riguarda il TFR esso compete se il rapporto di lavoro ha durata superiore ai 15 giorni nel mese solare; per periodi superiori si trascura la frazione inferiore ai 15 giorni del mese di assunzione e di cessazione (art. 2120 co. 1 C.C., INPDAP circolare n. 30 del 1/8/2002). Le quote di contribuzione versate per i periodi trascurati non vengono restituite, mentre non viene richiesta contribuzione per la eventuale frazione superiore a sei mesi.

Va infine segnalato che mentre la materia relativa alla contribuzione utile ai fini di pensione è ampiamente e dettagliatamente disciplinata in relazione al principio della identificazione della base contributiva con la base fiscale (DLgs. 2-9-1997 n. 314 e si veda ad es.: INPS circolare n. 6 del 16/1/2014), sembra meno dettagliatamente illustrata la disciplina relativa alla contribuzione ai fini TFS, ancorché il MEF-NoiPA (che trattiene e versa i contributi) e l'INPS (che riscuote i contributi e valuta i periodi utili) procedano alle doverose operazioni.

La ritenuta contributiva caratterizzava la IBU (e la IPS) nella sua funzione di trattamento previdenziale, in quanto la collegava al trattamento di quiescenza; tale caratteristica è venuta nel tempo ad attenuarsi (così: Corte Costituzionale sentenza n. 220 del 25/2/1988) tanto che è stata riconosciuta al TFS la natura di retribuzione differita, pur conservando ancora la sua funzione originaria a causa del

modesto contributo a carico del lavoratore cui è sottoposta la retribuzione (cf. da ultimo: Corte Costituzionale sentenza n. 106 del 4/4/1996, che supera la sentenza n. 82 del 19/6/1979).

Ed è proprio questo l'aspetto che interessa: tutte tipologie di indennità corrisposte una tantum al lavoratore alla cessazione sono in qualche modo collegate all'accantonamento di una quota di retribuzione e l'indennità ha lo scopo per sopperire alle esigenze che si collegano alla cessazione del rapporto di lavoro dovute alla assenza di retribuzione (cf.: Corte Costituzionale sentenze n. 93 del 19/3/1993 e n. 243 del 19/5/1993).

Per quanto riguarda la misura contributo accantonato: per gli iscritti all'ex ENPAS in regime di TFS il contributo è pari al 9,60% sull'80,00% della retribuzione utile con rivalsa del 2,50% a carico del dipendente (importo pari al 7,68% sul 100% di cui il 2,00% a carico del dipendente); per gli stessi in regime di TFR l'accantonamento è pari al 9,60% sul 100% della retribuzione utile. Per gli iscritti all'ex INADEL in regime di IPS il contributo è ripartito nella misura del 3,60% a carico dell'ente e del 2,50% a carico del dipendente sull'80% (pari al 4,88% sul 100%) della retribuzione media utile; per gli stessi in regime di TFR l'accantonamento è pari al 6,10% sul 100% della retribuzione utile. Infine, per i dipendenti degli Enti pubblici non economici in regime di IA non è prevista alcuna contribuzione; per gli stessi in regime di TFR l'accantonamento è pari al 6,91% del 100% della retribuzione utile a carico solo secondo il regime dell'art. 2120 C.C. (sulla materia vedere art. 1 co. 6, 7, 8 DPCM 20/12/1999).

Difformemente dal TFS, la disciplina del TFR non prevede versamento di contribuzione. In effetti mentre la disciplina del TFS è di natura esclusivamente pubblicistica (DPR 1092 del

1973), quella relativa al TFR è di natura privatistica (L. 297 del 1982 che ha modificato l'art. 2120 del C.C.) ma con una serie di delimitazioni per il pubblico impiego tra le quali vanno citate, in particolare, quelli imposti dal bilancio statale, dal criterio della ragionevolezza nelle norme, dalla necessità della parità di trattamento retributivo tra dipendenti che svolgono le medesime mansioni (art. 42 co. 2 D.Lgs. 165/2001) e, non da ultimo, dal "prudente esercizio" della discrezionalità del legislatore nel gestire la complessa transizione da un regime di diritto pubblico ad uno di regime privato (cf.: Corte Costituzionale sentenza n. 244 del 2014).

La originalità nella applicazione della disciplina prevista dall'art. 2120 C.C. al settore pubblico ha trovato concretizzazione nell'art. 59 co. 56 L. 27/12/1997 n. 449, art. 26 co. 19 L. 23/12/1998 n. 448, AQ tra ARAN e OOSS 29/7/1999 recepito dal DPCM 20/12/1999. La conseguenza più vistosa è stata ovviamente l'abrogazione della trattenuta a carico del lavoratore in regime di TFR o che ha optato per la previdenza complementare con conseguente passaggio dal TFS al TFR, perché il contributo non è previsto dall'art. 2120 C.C.. Ma la necessità di assicurare la parità della retribuzione tra i lavoratori in regime di TFS e di TFR, con la stessa qualifica e mansioni, non ha portato ad un aumento della retribuzione netta a motivo della soppressione della trattenuta contributiva, ma ad una diminuzione della stessa (per un importo pari al contributo) ai fini del calcolo del netto da liquidare al lavoratore e ad un aumento virtuale della retribuzione lorda ai fini fiscali e contributivi. La Corte Costituzionale ha sancito la legittimità dell'operato del legislatore e il ruolo cruciale degli accordi stipulati tra ARAN e OOSS poiché, infine "il trattamento retributivo non muti in ragione di un dato accidentale, quale è l'applicazione del regime del TFR o del TFS" (Corte Costituzionale sentenza n. 213 del 22/11/2018).

### **Indennità di buonuscita – misura della indennità**

Per quanto riguarda la misura della indennità corrisposta: per gli iscritti all'ex ENPAS in regime di TFS l'indennità è pari ad un dodicesimo dell'80,00% della retribuzione contributiva annua utile percepita alla cessazione dal servizio per il numero degli anni utili ai fini del calcolo; per gli stessi in regime di



TFR l'indennità è pari alla somma dell'accantonamento annuale rivalutato della misura del 6,91% del 100% (N.B.: a fronte di un accantonamento del 9,60%) della retribuzione utile annuale. Per gli iscritti all'ex INADEL in regime di IPS l'indennità è pari a un quindicesimo dell'80,00% della retribuzione contributiva utile percepita negli ultimi 12 mesi di servizio per il numero degli anni utili ai fini del calcolo; per gli stessi in regime di TFR l'indennità è pari alla somma dell'accantonamento annuale rivalutato della misura del 6,91% del 100% (N.B.: a fronte di un accantonamento del 6,10%) della retribuzione utile annuale. Infine, per i dipendenti degli Enti pubblici non economici l'indennità è "pari a tanti dodicesimi dello stipendio annuo complessivo in godimento [alla cessazione] ... quanti sono gli anni di servizio prestato", a totale carico dell'ente (L. 70 del 1975); per gli stessi in regime di TFR la prestazione è calcolata con i criteri previsti dall'art. 2120 C.C., dunque con l'accantonamento annuale in misura pari al 6,91% del 100% della retribuzione utile (sulla materia vedere art. 1 co. 6, 7, 8 DPCM 20/12/1999).

### **Indennità di buonuscita – retribuzioni utili**

Le considerazioni che seguono sulle retribuzioni utili ai fini di TFS sono limitate ai dipendenti statali ministeriali contrattualizzati.

La retribuzione utile contributiva è costituita dall'ultimo stipendio, nonché dalle specifiche indennità ed assegni previste da varie norme di legge non identificabili con lo stipendio, e dagli assegni e le indennità previsti dalla legge come utili ai fini del trattamento previdenziale (art. 38 co. 1 e 2 TU). L'elencazione è tassativa, ma nella dicitura stipendio (c.d. stipendio tabellare o contrattuale) devono essere ricompresi gli altri emolumenti equiparati come la retribuzione individuale di anzianità, l'indennità di vacanza contrattuale, l'eventuale assegno ad personam equiparato allo stipendio e la tredicesima mensilità. Per gli altri emolumenti utili diversi dallo stipendio va computata anche la tredicesima mensilità se prevista.

L'indennità integrativa speciale (IIS) viene computata nel calcolo della IBU dal 1/12/1994 (art. 1 L. 29/1/1994 n. 87), anche alla luce della giurisprudenza ormai consolidata che la reputava retribuzione (cf.: le citate sentenze n. 243 del 1993, n. 103 del 1995 e n. 175 del 1997). La IIS era già stata conglobata in quota parte nello stipendio dal 30/6/1988 con l'art. 15 del DPR 17/9/1987 n. 494, ma la quota residuale



viene definitivamente conglobata nello stipendio per il personale non dirigente a decorrere dal 1/1/2003 cessando di "essere corrisposta come singola voce della retribuzione" (art. 20 co. 3 CCNL comparto ministeri sottoscritto il 12/6/2003); il nuovo stipendio così determinato ha effetto sulla IBU (art. 21 co. 1 CCNL cit.). Il conglobamento di questa quota di IIS nello stipendio non ne determina però la maggiorazione del 18% ai fini di pensione (art. 21 co. 3 CCNL cit.). Per il personale Dirigente di prima fascia lo stipendio tabellare "contiene ed assorbe le misure dell'indennità integrativa speciale" a decorrere dal 31/12/1998 (art. 38 co. 3 e 4 CCNL Dirigenti sottoscritto il 5/4/2001). Per il personale Dirigente di seconda fascia lo stipendio tabellare "contiene ed assorbe le misure dell'indennità integrativa speciale" dal 1/1/2001 (art. 1 co. 2 e 3 CCNL Dirigenti sottoscritto 5/4/2001); anche per il personale dirigente la IIS così contenuta ed assorbita nello stipendio ha effetto sulla IBU ma non viene maggiorata del 18% ai fini di pensione (per inciso le ritenute pensionistiche vengono effettuate anche sull'incremento del 18% della IIS).

Gli art. 24 e 45 del D.Lgs. 30/3/2001 n. 165 demandano ai contratti collettivi la determinazione della retribuzione/trattamento economico del personale, pertanto il conglobamento/assorbimento della IIS nello stipendio tabellare/retribuzione non osta con il dettato dell'art. 38 TU che individua nello stipendio l'emolumento su cui calcolare la IBU.

Per quanto riguarda la retribuzione di posizione dei dirigenti (nelle componenti fissa e variabile CCNL Dirigenti Area I per il quadriennio 1998-2001 e per il primo biennio economico 1998-1999 sottoscritto il 5/4/2001) sono anch'esse utili a IBU (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, decisione n. 3 del 16.01.2007).

Riguardo alla valorizzazione delle retribuzioni utili a TFS ulteriori allo stipendio, va rilevato che il Consiglio di Stato ha precisato che lo strumento per stabilire se un dato emolumento

è computabile o meno nella IBU non è quello della natura dell'emolumento, ma della concreta disciplina impressa, per lo specifico fine della sua computabilità, dalla contrattazione collettiva, posta ovviamente la obbligatorietà della contribuzione. Per i Dirigenti il CCNL ha stabilito che nella "struttura della retribuzione" (art. 37 CCNL cit.) rientrano, per quello che qui interessa, lo stipendio tabellare e la retribuzione di posizione e tali retribuzioni "hanno effetto ... sull'indennità di buonuscita o di fine servizio" (art. 40 CCNL cit.). Peraltro va ricordato anche il principio di onnicomprensività del trattamento economico dirigenziale previsto dall' art. 24 D.Lgs. 30/3/2001 n. 165.

Le considerazioni suesposte permettono di affrontare il tema della inclusione della indennità di amministrazione corrisposta al personale non dirigente nella base di calcolo della IBU. Nella "struttura della retribuzione" rientra, per quello che qui interessa, lo stipendio tabellare e l'indennità di amministrazione (art. 28 CCNL Ministeri sottoscritto il 16/2/1999 e ss) ma sono "Le misure degli stipendi risultanti dall'applicazione del presente contratto [che] hanno effetto sulla tredicesima mensilità .... sull'indennità di buonuscita..." (art. 29 co. 1 CCNL cit.), pertanto sembrerebbe che il CCNL preveda che solo lo stipendio tabellare possa essere calcolato tra le voci retributive utili a buonuscita ma non l'indennità di amministrazione.

Viceversa il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV) dell'INPDAP con delibera n. 159 del 9/10/2001 facendo riferimento all'art. 40 del D.Lgs. n. 165 del 2001, "concernente la definizione della contrattazione collettiva nazionale e integrativa nell'ambito delle amministrazioni pubbliche ed, in particolare, il comma 4 ove viene assicurata l'osservanza degli obblighi assunti anche in sede di contrattazione integrativa",

con riferimento all'art. 17 co. 12 del CCNL sottoscritto il 16/2/1999 richiede all'Istituto provveda alla sollecita emanazione di disposizioni attuative volte all'inclusione della indennità di amministrazione nella base di calcolo della buonuscita. Va notato che l'indennità di amministrazione è stata originariamente prevista nelle misure fisse da corrispondere al personale in via continuativa indicate nell'allegato B - Tabella I punto 2 ss, pur facendo parte delle retribuzioni accessorie previste dall'art. 34 co. 2 lett. a) del CCNL 16/5/1995 (con riferimento all'art. 72 co. 3 D.Lgs. 29 del 1973 che riguarda però non la IBU ma il TFR: "disciplina in materia di trattamento di fine rapporto". L'indennità di amministrazione rientra dunque tra i c.d. trattamenti accessori (è cioè salario di produttività) come anche risulta dalla sua valorizzazione ai fini di pensione solo nella c.d. Quota B (oltre che nella quota contributiva) e non nella c.d. Quota A (come anche affermato dalla sentenza della Corte di Cassazione citata oltre).

L'INPDAP ha fatto propria la delibera del CIV e, con l'informativa n. 562 del 12/10/2001, ha disposto che la liquidazione della IBU sia comprensiva della indennità di amministrazione dal 1/1/2000. Anche l'ARAN in Orientamenti applicativi Ministeri M116 (peraltro a conclusione della risposta ad un quesito di natura pensionistica) segnala che "il comma 12 contiene la clausola - del tutto innovativa -, secondo la quale a decorrere dal 1° gennaio 2000, la stessa [indennità di amministrazione] è considerata utile agli effetti dell'indennità di licenziamento o di buonuscita".

Sulla questione, va segnalato che la Corte di Cassazione, rigettando il ricorso con il quale veniva chiesta la valutazione della indennità di amministrazione nella Quota A della pensione (art. 13 D.Lgs. n. 503 del 1992), basandosi sulla simmetria tra l'art. 43 del DPR 29/12/1973 n. 1092 (principio di tassatività legale delle componenti della base pensionabile) e l'art. 3 TU, ha anche segnalato che "attesa l'esistenza di un analogo principio di tassatività delle componenti retributive della base di calcolo dell'indennità di buonuscita, ai sensi degli artt. 3 e 38 del d.P.R. n. 1032 del 1973, l'indennità di amministrazione non concorre neppure alla determinazione di detta indennità" (Corte di Cassazione sentenza n. 81 del 7/1/2016; ordinanza n. 5715 del 9/3/2018).

In altri termini, non risulta possibile interpretare la locuzione "sti-



pendio, paga, retribuzione” prevista dall’art. 38 TU in senso generico di retribuzione onnicomprensiva di tutto quanto ricevuto dal lavoratore in modo fisso o continuativo in dipendenza del rapporto di lavoro in particolare con riferimento alle componenti accessorie della retribuzione.

La situazione si presenta in modo tale che dal 1/1/2000 l’INPDAP (ora INPS) trattiene la contribuzione sull’indennità di amministrazione e, corrispettivamente, liquida la IBU comprensiva di tale emolumento sulla base del disposto dei CCCCNL (sottoscritti anche dall’ARAN che rappresenta le pubbliche amministrazioni nella contrattazione), al contrario la Corte di Cassazione ritiene che la stessa indennità non concorra alla determinazione della IBU.

Se fosse dato seguito alla posizione della Corte di Cassazione oltre alla rideterminazione degli importi già corrisposti ai lavoratori si porrebbe anche il problema della restituzione dei contributi agli enti o, meglio, sarebbero questi a chiederne la restituzione, così come i lavoratori per la propria parte. Sommessamente, mi sembra che solo un autorevole pronunciamento potrebbe porre fine alla questione nell’ambito di un più ampio piano di riordino e razionalizzazione dell’intera materia.

Da ultimo un cenno alla indennità di presidenza per il personale non dirigente della Presidenza del consiglio dei ministri. Questa indennità è equivalente all’indennità di amministrazione per i ministeri e come tale viene valorizzata ai fini della IBU. Con il CCNL sottoscritto il 31/7/2009 l’orario ordinario di lavoro è stato portato da 36 a 38 ore settimanali (art. 13 co. 2) e una quota del salario accessorio è stata finalizzata ad incrementare l’indennità di presidenza dal 1/12/2009, tale incremento “concorre al calcolo dell’indennità di buonuscita nel rispetto del sistema del pro – rata” (art. 24 co. 1 e 2). L’INPDAP con riferimento all’incremento e all’art. 3 TU “ritiene non applicabile la norma contrattuale perché in contrasto con quanto previsto dalla legge ed ha formulato specifica richiesta di parere ai Ministeri vigilanti. Nell’attesa della risposta, ai fini della buonuscita, l’indennità di presidenza deve essere considerata nei limiti della quota già fissata dal precedente contratto” (INPDAP nota operativa n. 10 del 5/3/2010). A tutt’oggi non vi è stata risposta dai ministeri vigilanti e l’indennità di amministrazione viene computata nella misura prevista al 30/11/2009, malgrado la contribuzione venga versata nella misura ordinaria su tutta la indennità di presidenza comprensiva, dunque, dell’incremento.

Per quanto riguarda le voci retributive valutabili ai fini di TFR queste sono fissate con-



trattualmente (art. 32 CCNI sottoscritto il 16/5/2001 al CCNL comparto ministeri sottoscritto il 16/2/1999) e, oltre alle voci utili a IBU, prevede anche la retribuzione di posizione per le posizioni organizzative di cui all’art. 18 del CCNL 16/12/1999.

Sia detto di sfuggita: la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego nasce con il D.Lgs. 3-2-1993 n. 29 più volte modificato (ancora oggi mi sembra illuminante il parere del Consiglio di Stato del 31/8/1992 n. 146), la disciplina del TFR e la previdenza complementare nel pubblico impiego con l’art. 2 L. 8/8/1995 n. 335, infine la modifica in senso riduttivo della disciplina pensionistica con il D.Lgs. 30/12/1992 n. 503.

La applicazione della disciplina del TFR anche al pubblico impiego nasce dalla concreta esigenza di adeguare, contenendola, la spesa per le indennità di fine servizio alla reale progressione economica della retribuzione del lavoratore durante tutta la vita lavorativa; infatti il TFS costituisce, rispetto al TFR “un vantaggio di notevole consistenza” (Corte Costituzionale sentenza n. 243 del 19/5/1993). A questo aspetto meramente economico si è aggiunta l’esigenza di introdurre, anche nel pubblico impiego, il regime delle pensioni complementari contrattualizzate alle quali non può essere destinato il TFS ma solamente il TFR (tale destinazione essendo vietata verso le altre forme di pensioni che non siano quelle contrattualizzate di comparto); infatti il mutato assetto della retribuzione (maggiore incremento del salario di produttività rispetto allo stipendio tabellare che, dal 1993, è indipendente dalla anzianità di servizio) e gli sviluppi della normativa pensionistica hanno comportato irrimediabilmente una progressiva riduzione delle pensioni, di conseguenza parte della riduzione dovrebbe essere compensata, nelle intenzioni del legislatore, dalla pensione complementare finanziata principalmente dal TFR. A tal proposito basta pensare all’elevato tasso di sostituzione nel caso di pensione calcolata interamente con il metodo

contributivo, unica modalità di calcolo della pensione nel caso di primo accredito decorre dal 1/1/1996 (si veda anche RGS “Le tendenze di medio lungo-periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario” in particolare il n. 20). Di passaggio, in materia di destinazione del TFR alle pensioni complementari, va segnalato che gli accantonamenti della quota annuale del TFR da parte dell’INPS sono solamente figurativi (INPDAP informativa n. 7 del 19/3/2002).

In conclusione: dal 1/5/2014 la retribuzione annua considerata come base del calcolo del TFS e TFR non può eccedere la soglia di € 240.000,00 lordi (art. 13 D.L. 24/4/2014 n. 66, conv. L. 89 del 2014).

### **Indennità di buonuscita – termini di liquidazione**

A seconda della causa di cessazione il TFS, IPS e TFR deve essere pagato entro 90 giorni, decorsi i quali sono dovuti gli interessi al tasso legale. I termini di pagamento sono: 15 giorni, in caso di cessazione dal servizio per inabilità o per decesso; 12 mesi nell’ipotesi in cui questa sia avvenuta per raggiungimento dell’età per la pensione di vecchiaia, a causa del termine del contratto a tempo determinato, oppure per risoluzione unilaterale del datore di lavoro a seguito del raggiungimento dei requisiti della pensione anticipata superati i limiti ordinamentali; 24 mesi dalla cessazione in tutti gli altri casi (ad es.: dimissioni volontarie con o senza diritto a pensione, licenziamento, ecc.). (art. 1 co. 484, 485 L. 27/12/2013 n. 147; INPS circolare n. 73 del 5/6/2014). Questa tempistica rimane inalterata anche per i lavoratori che cessano dal servizio con la pensione Quota 100 (art. 14 DL n. 4 del DL 28-1-2018 conv. L. 28/3/2019 n. 23), nel

senso che essi conseguono il diritto alla decorrenza dell’indennità di fine servizio comunque denominata al momento in cui tale diritto sarebbe maturato a seguito del raggiungimento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico ai sensi della c.d. normativa Monti – Fornero (anticipata o limiti di età) (art. 23 DL cit.). Ad esempio, un lavoratore che cessa con quota 100 a 62 anni di età con 38 di servizio dovrà attendere 5 anni per maturare 67 anni di età (limite attuale per la pensione di vecchiaia), dopo di che dovrà attendere un altro anno per maturare il diritto al pagamento della prima rata della IBU, che verrà corrisposta materialmente entro i 90 giorni successivi (i tempi si riducono considerando la “finestra” di 6 mesi).

### **Indennità di buonuscita – pagamento differito e in forma rateale**

Sulla questione dei tempi che intercorrono tra la cessazione e il pagamento dell’indennità si è recentemente pronunciata la Corte Costituzionale la quale, confermando la differenza tra il lavoro pubblico e il lavoro privato, ha ritenuto che “il regime di pagamento differito [delle indennità di fine servizio] ... non risulta dunque complessivamente sperequato” (Corte Costituzionale sentenza n. 159 del 25/6/2019). La sentenza si è pronunciata in merito al differimento di 24 mesi del pagamento del TFS nel caso cessazione per dimissioni e non ha inteso pronunciarsi in riferimento al caso di cessazione per limiti di età o anzianità massima di servizio; nel contempo ha però ritenuto di non poter “esimersi dal segnalare al Parlamento l’urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell’ambito di una organica revisione dell’intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare” (Corte Costituzionale sentenza cit.).

L’INPS provvede al pagamento della IBU (IPS e TFR) in forma rateale: in un unico importo annuale se l’ammontare complessivo lordo è pari o inferiore a 50.000 euro; in due importi annuali se l’ammontare complessivo lordo è superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro (la prima rata è pari a 50.000 euro e la seconda è pari all’importo residuo); in tre importi annuali se l’ammontare complessivo lordo è superiore a 100.000 euro. In questo caso il primo e secondo importo (lordi) sono pari a 50.000 euro e il ter-



zo è pari all'importo residuo. L'eventuale secondo e l'eventuale terzo importo verrà corrisposto dall'INPS rispettivamente dopo 12 e 24 mesi dalla decorrenza del diritto al pagamento del primo importo. (art. 1 co. 484 ss. L. 27/12/2013 n. 147).

### **Indennità di buonuscita – acconti e anticipazioni**

La normativa non consente acconti della IBU (art. 26 co. 7 TU) né per la IPS né per il TFR, per il quale non trova pertanto applicazione il disposto dell'art. 2120 co. 6. L'anticipazione delle indennità sarebbe prevista per i congedi parentali e la formazione (art. 7 co. 1 L. 8/3/2000 n. 53 confermato dall'art. 5 D.Lgs. 26/3/2001 n. 151), tuttavia, poiché non è stato emanato previsto il decreto (art. 7 co. 3 L. cit.), tali anticipazioni non possono essere riconosciute. Quanto alle anticipazioni del TFR, l'art. 8 co. 3 del AQN 29/7/1999 prevede espressamente che “le condizioni per l'armonizzazione pubblico-privato in materia di anticipazione saranno verificate in sede di contrattazione di comparto, nel rispetto degli equilibri della finanza pubblica”; allo stato attuale tali condizioni non sono state ancora verificate.

Il notevole arco di tempo che può trascorrere tra la cessazione e il pagamento della IBU, unito alla rateazione delle somme hanno indotto da ultimo il legislatore ad introdurre la facoltà di accedere ad una anticipazione di € 45.000,00 massimi sull'importo del IBU (IPS e TFR) maturato (art. 24 co. 5 DL cit., l'articolo è rubricato “anticipo del TFS” in realtà si tratta di un finanziamento, di seguito verrà comunque citato come anticipazione). L'anticipazione è conseguibile per i soli lavoratori che cessano con i requisiti per la pensione anticipata o di vecchiaia (anche prima del 29/1/2019) o Quota 100; l'anticipazione non sembra possibile per le altre categorie di lavoratori che cessano con requisiti diversi come, ad es.: le lavoratrici cessate con l'“opzione donna” e quelli del comparto difesa e sicurezza (art. 24 DL cit.). Allo stato attuale non risulta possibile presentare la richiesta di finanziamento in quanto non è stato ancora stipulato l'accordo quadro tra la parte pubblica e l'associazione bancaria italiana, malgrado siano trascorsi i termini di 60 giorni successivi alla conversione del decreto in legge (art. 24 co. 2 DL cit.). La complessa procedura è stata però avviata (cf. Consiglio di Stato parere interlocutorio n. 00151/2020 del 20/1/2020 allo schema di DPCM sul regolamento di attuazione delle disposizioni per l'anticipazione del TFS/TFR).



In attesa dell'accordo quadro è possibile accedere alla anticipazione del TFS (IBU, IPS) tramite l'istituto della cessione, con alcune particolarità che ne limitano l'applicazione. Infatti l'art 1 co.1 DPR 5/1/1950 n. 180 modificato dall'art. 2 co. 49 DL 29/12/2010 n. 225 conv. L. 26/2/2011 n. 10 non consentendo esplicitamente la cessione del TFS prima della cessazione del rapporto di lavoro, lo “ha reso cedibili, in tutto o in parte, ... nel periodo intercorrente tra la cessazione del rapporto di lavoro e previdenziale e la loro effettiva e completa erogazione agli aventi diritto” (INPDAP circolare n. 12 del 28/6/2011).

Per quanto riguarda il TFR esso “può essere ceduto, anche per intero, solo dai dipendenti pubblici non statali, mentre rimangono ferme le previsioni di legge circa l'incedibilità del TFR per i dipendenti statali” (INPDAP nota operativa n. 17 del 6/4/2009; sulla materia della cessione vedere anche INPS circolare n. 70 del 30/4/2013).

Il contratto di cessione può essere stipulato con banche, intermediari finanziari, nonché persone giuridiche e persone fisiche che possono essere cessionari del TFS e ai quali va consegnata la quantificazione del trattamento predisposta, a richiesta del pensionato, da parte dell'INPS. Si segnala che Il Ministero della Difesa ha stipulato una convenzione in data 2/12/2018 con un istituto bancario per disciplinare l'anticipo del TFS inizialmente in favore del solo personale militare, anche in favore del personale civile.

Sul sito istituzionale dell'INPS è presente un modulo compilabile dagli interessati per chiedere la certificazione del diritto e della misura del TFS ai sensi del DL 4 del 2019 e della L. 180 del 1950 cit. ai fini della cessione.

---

*[\*] Esperto di problemi previdenziali nel pubblico impiego. Rappresentante Regionale del Lazio della Fondazione Prof. Massimo D'Antona*

# Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI)

L'indennità di disoccupazione dopo la riforma del 2015

di Riccardo Rizza [\*]



La **Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI)** è una indennità mensile di disoccupazione, istituita dall'art. 1 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, che sostituisce le precedenti prestazioni di disoccupazione ASpI e MiniASpI in relazione agli eventi di disoccupazione involontaria che si sono verificati a decorrere dal 1° maggio 2015.

## Destinatari

La NASpI spetta ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che hanno perduto involontariamente l'occupazione, compresi:

- apprendisti;
- soci lavoratori di cooperative con rapporto di lavoro subordinato con le medesime cooperative;
- personale artistico con rapporto di lavoro subordinato;
- dipendenti a tempo determinato delle pubbliche amministrazioni.



Non possono accedere alla prestazione:

- dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni;
- operai agricoli a tempo determinato e indeterminato;
- lavoratori extracomunitari con permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per i quali resta confermata la specifica normativa;
- lavoratori che hanno maturato i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato;
- lavoratori titolari di assegno ordinario di invalidità, qualora non optino per la NASpI.

È stata riservata ai disoccupati che possono far valere, nei 4 anni precedenti l'inizio dello stato di disoccupazione, almeno 13 settimane di contribuzione, nonché 30 giornate di lavoro effettivo, nei 12 mesi che precedono l'inizio del suddetto periodo di disoccupazione.

Si rammenta che per i collaboratori domestici la valutazione delle settimane utili ai fini della concessione della prestazione segue regole specifiche.

Con riferimento alla disoccupazione involon-

taria appare utile ricordare che possono fruire della Naspi anche i lavoratori che si sono dimessi per giusta causa (tra cui, in particolare, le lavoratrici madri), coloro che abbiano risolto consensualmente il rapporto di lavoro nell'ambito della procedura obbligatoria di conciliazione di cui all'articolo 7 della legge 604/1966, nonché i licenziati per motivi disciplinari. Sono esclusi, invece, i lavoratori il cui rapporto di lavoro sia cessato a seguito di dimissioni per motivi diversi dalla giusta causa o di risoluzione consensuale dato che, in tale circostanza, la perdita del rapporto di lavoro non risulterebbe involontaria.

## Decorrenza

L'indennità di disoccupazione NASpI spetta a partire:

- dall'ottavo giorno successivo alla data di cessazione del rapporto di lavoro, se la domanda è presentata entro l'ottavo giorno. Dal giorno successivo alla presentazione della domanda, se presentata dopo l'ottavo giorno successivo al licenziamento ma entro i ter-

- mini di legge;
- dall'ottavo giorno successivo al termine del periodo di maternità, malattia, infortunio sul lavoro/malattia professionale o preavviso, se la domanda è presentata entro l'ottavo giorno. Dal giorno successivo alla presentazione della domanda, se viene presentata dopo l'ottavo giorno ma entro i termini di legge;
- dal trentottesimo giorno successivo al licenziamento per giusta causa, se la domanda è presentata entro detto trentottesimo giorno. Dal giorno successivo alla presentazione della domanda, se viene presentata oltre il trentottesimo giorno successivo al licenziamento, ma entro i termini di legge.

### Durata e importo

Il d.lgs n. 22/2015 ha stabilito che il trattamento Naspi viene erogato mensilmente, per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni; quindi può durare, nella migliore delle ipotesi, sino ad un massimo di 2 anni.

La misura della prestazione è rapportata alla retribuzione imponibile previdenziale (quella, cioè, su cui sono stati versati i contributi) degli ultimi **quattro anni**. Infatti, l'importo è pari a tale retribuzione divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero **4,33**, con i seguenti limiti:

- 1) se la retribuzione non supera i 1.195 euro mensili (dato da rivalutare annualmente), l'indennità mensile è pari al 75% di tale retribuzione;
- 2) se supera i **1.195 euro mensili**, l'indennità mensile sarà pari al 75% della retribuzione più il 25% della differenza tra retribuzione e



la soglia 1.195. L'indennità mensile, in ogni caso, non potrà superare **1.300 euro mensili** (dato da rivalutare annualmente). In ogni caso, l'importo della prestazione decresce con il passare del tempo; in particolare, la Naspi si riduce progressivamente nella misura del 3% al mese a partire dal primo giorno del quarto mese di fruizione (c.d. *décalage*).

### Domanda

La domanda può essere presentata:

- online, direttamente dal sito [www.inps.it](http://www.inps.it) se in possesso del PIN dispositivo INPS;
- tramite un Patronato;
- tramite Contact Center Multicanale INPS, chiamando da rete fissa il numero gratuito 803164 oppure da cellulare il numero 06164164.

### Anticipazione NASpI

In una prossima occasione prenderemo in esame l'opportunità che viene offerta al lavoratore che si trova in situazione di disoccupazione involontaria, che intende avviare un'attività di lavoro autonomo o un'impresa individuale o sottoscrivere una quota di capitale sociale di una cooperativa, di richiedere la liquidazione anticipata in un'unica soluzione dell'importo complessivo della NASpI. ■



[\*] Studente della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Udine. Rappresentante Regionale per il Friuli Venezia Giulia della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. Responsabile della Sede provinciale del Patronato ENCAL-CISAL di Udine

## Coronavirus e vecchietti

di Fadila

È stata l'ultima volta che ho potuto passeggiare con il mio amico lungo la via principale del quartiere dove abito prima che calasse la notte su Roma e il resto dell'Italia; tutti a casa. Conversando con lui, gli facevo rilevare che avendo avuto la ventura di nascere prima di molti altri, siamo, a parere degli esperti e secondo la realtà che abbiamo davanti agli occhi, i soggetti esposti al più alto rischio di fronte all'attuale epidemia che sta colpendo il mondo e in particolare il nostro paese, risvegliando nell'inconscio collettivo le paure accumulate dall'uomo nel corso dei secoli nei confronti di tali pericoli, anche dove fino a ieri non si avvertivano ancora. Le strade del quartiere potevano definirsi affollate rispetto alla desolazione dei centri abitati del nord e la gente si comportava come sempre, buttandola spesso in caciara. Neppure la coda del carnevale di qualche settimana fa, era apparsa diversa da quella degli anni precedenti. Questo atteggiamento, dovuto certo all'assenza della malattia, rappresentava, a mio giudizio, anche un senso di sfida al presente e all'immediato futuro da parte dei romani che avendone viste di cotte e di crude sembrano non temere più nulla e hanno assunto un senso di sano scetticismo che li rende impermeabili alla realtà che li circonda, anche quando non è piacevole. Non credo sia puro cinismo piuttosto un sentimento non dissimile a saggezza acquisita da oltre duemila anni.

Anche il mio amico non manifestava alcuna paura e ben a ragione perché, come me, alla sua età non sono stati pochi i virus, reali e virtuali, affrontati e sconfitti. Esprimeva, invece, infinita amarezza per quel che, nella quasi totalità, andavano dicendo i media, impegnati a contrastare il panico che si stava impossessando della società. Per essere rassicuranti nei confronti della maggioranza della popolazione se ne uscivano battendo il tasto sul fatto che la mortalità legata all'infezione riguardava quasi esclusivamente le persone della terza età. Non contestava la sostanza della notizia rispondente, purtroppo, a verità perché gli anziani sono più attaccabili nei loro fisici indeboliti col trascorrere del tempo, ma il modo in cui veniva data sottintendendo che alla fine, se proprio tutto ciò fosse accaduto, lo si sarebbe potuto valutare come il male minore. Il non detto, a suo parere, doveva era questo: cari italiani state calmi perché in fondo se proprio le cose dovessero peggiorare e il virus dovesse provocare i danni temuti, a farne le spese sarebbero quasi esclusivamente gli anziani. Considerati i pro e i contro di tale eventuale situazione sul piatto della bilancia, il risultato non sarebbe poi così negativo perché al dispiacere per la loro perdita andrebbero contrapposti alcuni elementi altamente positivi per tante persone e per l'insieme della società.

Di fronte a una ipotetica pandemia e a una conseguente strage di innocenti, poveri vecchietti, infatti, ci sarebbero tanti soldi risparmiati per le pensioni che potrebbero essere spesi per finalità più utili. Un catastrofista (o realista?) ha ipotizzato che il picco del contagio potrebbe coinvolgere il sessanta per cento degli italiani con il conseguente decesso,

facendo le debite proporzioni rispetto all'attualità, di un milione di essi. Ciò comporterebbe un risparmio annuo solo di pensioni per ben quindici miliardi di euro da investire per la ripresa. Ci sarebbero poi, una volta passato questo morbo, minor consumo di medicinali e meno ricoveri ospedalieri con una sensibile riduzione delle spese sanitarie. Né c'è da sottovalutare il minor disagio al volante dell'auto dovuto a un traffico più scorrevole perché, si sa, gli anziani guidano con una lentezza esasperante; tante case liberate e tanti risparmi redistribuiti tra i loro cari che avrebbero maggiori disponibilità di acquisti a tutto vantaggio della ripresa economica. Certo, vanno considerati anche quelli che tremano al solo pensiero di una simile evenienza e mi riferisco ai nipoti senz'altro reddito che la paghetta dei nonni, ma rappresentano sicuramente una parte limitata dei componenti della nostra società.

Forse tale amarezza faceva vedere al mio amico un quadro più fosco del reale, ma certo ho avuto anch'io il sospetto che ci sia più di qualcuno con simile aspettativa e non oso pensare che costituisca la maggioranza

Per cercare di rincuorarlo, gli ho sottolineato la salute di ferro di entrambi. Poi, gli ho ricordato che le persone che se la possono permettere hanno un'arma valida per contrastare ogni avversità, quella della gioia di vivere. Per quel che mi riguarda essa è rimasta inalterata nel mio modo d'essere nonostante il trascorrere del tempo. Mi consente di guardare le avversità con serenità e determinazione, con l'aggiunta che ho sempre saputo vendere cara la mia pelle e anche questa volta non sarei da meno. ■

# Emergenza COVID-19 – Decreto Legge 18/2020

Effetti immediati sui lavoratori  
di CLAP

DECRETO-LEGGE 17 marzo 2020, n. 18.

**Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.**  
(GU – EDIZIONE STRAORDINARIA – N. 70 del 17-3-2020)

## **Art. 16**

***(Ulteriori misure di protezione a favore dei lavoratori e della collettività)***

1. Per contenere il diffondersi del virus COVID-19, fino al termine dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, sull'intero territorio nazionale, per i lavoratori che nello svolgimento della loro attività sono oggettivamente impossibilitati a mantenere la distanza interpersonale di un metro, sono considerati dispositivi di protezione individuale (DPI), di cui all'articolo 74, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81, le mascherine chirurgiche reperibili in commercio, il cui uso è disciplinato dall'articolo 34, comma 3, del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9.

2. Ai fini del comma 1, fino al termine dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, gli individui presenti sull'intero territorio nazionale sono autorizzati all'utilizzo di mascherine filtranti prive del marchio CE e prodotte

in deroga alle vigenti norme sull'immissione in commercio.

## **Art. 19**

***(Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario)***

1. I datori di lavoro che nell'anno 2020 sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19, possono presentare domanda di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale o di accesso all'assegno ordinario con causale "emergenza COVID-19", per periodi decorrenti dal 23 febbraio 2020 per una durata massima di nove settimane e comunque entro il mese di agosto 2020.

2. I datori di lavoro che presentano domanda di cui al comma 1 sono dispensati dall'osservanza dell'articolo 14 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 e dei termini del procedimento previsti dall'articolo 15, comma 2, nonché dall'articolo 30, comma 2 del pre-

detto decreto legislativo, per l'assegno ordinario, fermo restando l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto che devono essere svolti anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva. La domanda, in ogni caso, deve essere presentata entro la fine del quarto mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa e non è soggetta alla verifica dei requisiti di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148.



3. I periodi di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario concessi ai sensi del comma 1 non sono conteggiati ai fini dei limiti previsti dall'articolo 4, commi 1 e 2, e dagli articoli 12, 29, comma 3, 30, comma 1, e 39 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, e sono neutralizzati ai fini delle successive richieste. Limitatamente all'anno 2020 all'assegno ordinario garantito dal Fondo di integrazione salariale non si applica il tetto aziendale di cui all'articolo 29, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148.

4. Limitatamente ai periodi di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario concessi ai sensi del comma 1 e in considerazione della relativa fattispecie non si applica quanto previsto dagli articoli 5, 29, comma 8, secondo periodo, e 33, comma 2, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148.

5. L'assegno ordinario di cui al comma 1 è concesso, limitatamente per il periodo indicato e nell'anno 2020, anche ai lavoratori dipendenti presso datori di lavoro iscritti al Fondo di integrazione salariale (FIS) che occupano mediamente più di 5 dipendenti. Il predetto trattamento su istanza del datore di lavoro può essere concesso con la modalità di pagamento diretto della prestazione da parte dell'INPS.

...

8. I lavoratori destinatari delle norme di cui al presente articolo devono risultare alle dipendenze dei datori di lavoro richiedenti la prestazione alla data del 23 febbraio 2020 e ai lavoratori stessi non si applica la disposizione di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148.

...

#### **Art. 20**

##### ***(Trattamento ordinario di integrazione salariale per le aziende che si trovano già in Cassa integrazione straordinaria)***

1. Le aziende che alla data di entrata in vigore del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, hanno in corso un trattamento di integrazione salariale straordinario, possono presentare domanda di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale ai sensi dell'articolo 19 e per un periodo non superiore a nove settimane. La concessione del trattamento ordinario sospende e sostituisce il trattamento di integrazione straordinaria già in corso. La concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale può riguardare anche i medesimi lavoratori beneficiari delle integrazioni salariali straordinarie a totale copertura dell'orario di lavoro.



2. La concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale è subordinata alla sospensione degli effetti della concessione della cassa integrazione straordinaria precedentemente autorizzata e il relativo periodo di trattamento ordinario di integrazione salariale concesso ai sensi dell'articolo 19 non è conteggiato ai fini dei limiti previsti dall'articolo 4, commi 1 e 2, e dall'articolo 12 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148.

...

4. In considerazione della limitata operatività conseguente alle misure di contenimento per l'emergenza sanitaria, in via transitoria all'espletamento dell'esame congiunto e alla presentazione delle relative istanze per l'accesso ai trattamenti straordinari di integrazione salariale non si applicano gli articoli 24 e 25 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, limitatamente ai termini procedurali.

...

#### **Art. 21**

##### ***(Trattamento di assegno ordinario per i datori di lavoro che hanno trattamenti di assegni di solidarietà in corso)***

1. I datori di lavoro, iscritti al Fondo di integrazione salariale, che alla data di entrata in vigore del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, hanno in corso un assegno di solidarietà, possono presentare domanda di concessione dell'assegno ordinario ai sensi dell'articolo 19 per un periodo non superiore a nove settimane. La concessione del trattamento ordinario sospende e sostituisce l'assegno di solidarietà già in corso. La concessione dell'assegno ordinario può riguardare anche i medesimi lavoratori beneficiari dell'assegno di solidarietà a totale copertura dell'orario di lavoro.

...

#### **Art. 22**

##### ***(Nuove disposizione per la Cassa integrazione in deroga)***

1. Le Regioni e Province autonome, con riferimento ai datori di lavoro del settore privato, ivi inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro, possono riconoscere, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, previo accordo che può essere concluso anche in via telematica con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per i datori di lavoro, trattamenti di cassa integrazione salariale in deroga, per la durata della sospensione del rapporto di lavoro e comunque per un periodo non superiore a nove settimane. Per i lavoratori è riconosciuta la contribuzione figurativa e i relativi oneri accessori. Il trattamento di cui al presente comma, limitatamente ai lavoratori del settore agricolo, per le ore di riduzione o sospensione delle attività, nei limiti ivi previsti, è equiparato a lavoro ai fini del calcolo delle prestazioni di disoccupazione agricola. L'accordo di cui al presente comma non è richiesto per i datori di lavoro che occupano fino a cinque dipendenti.

2. Sono esclusi dall'applicazione del comma 1 i datori di lavoro domestico.

...

### **Art. 23**

***(Congedo e indennità per i lavoratori dipendenti del settore privato, i lavoratori iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26 della legge 8 agosto 1995, n. 335, e i lavoratori autonomi, per emergenza COVID-19)***

1. Per l'anno 2020 a decorrere dal 5 marzo,

in conseguenza dei provvedimenti di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 2020, e per un periodo continuativo o frazionato comunque non superiore a quindici giorni, i genitori lavoratori dipendenti del settore privato hanno diritto a fruire, ai sensi dei commi 9 e 10, per i figli di età non superiore ai 12 anni, fatto salvo quanto previsto al comma 5, di uno specifico congedo, per il quale è riconosciuta una indennità pari al 50 per cento della retribuzione, calcolata secondo quanto previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, ad eccezione del comma 2 del medesimo articolo. I suddetti periodi sono coperti da contribuzione figurativa.

2. Gli eventuali periodi di congedo parentale di cui agli articoli 32 e 33 del citato decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, fruiti dai genitori durante il periodo di sospensione di cui al presente articolo, sono convertiti nel congedo di cui al comma 1 con diritto all'indennità e non computati né indennizzati a titolo di congedo parentale.

3. I genitori lavoratori iscritti in via esclusiva alla Gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, hanno diritto a fruire, ai sensi dei commi 9 e 10, per il periodo di cui al comma 1, per i figli di età non superiore ai 12 anni, fatto salvo quanto previsto al comma 5, di uno specifico congedo, per il quale è riconosciuta una indennità, per ciascuna giornata indennizzabile, pari al 50 per cento di 1/365 del reddito individuato secondo la base di calcolo utilizzata ai fini della determinazione dell'indennità di maternità. La medesima indennità è estesa ai genitori lavoratori autonomi iscritti all'INPS ed

è commisurata, per ciascuna giornata indennizzabile, al 50 per cento della retribuzione convenzionale giornaliera stabilita annualmente dalla legge, a seconda della tipologia di lavoro autonomo svolto.

4. La fruizione del congedo di cui al presente articolo è riconosciuta alternativamente ad entrambi i genitori, per un totale complessivo di quindici giorni, ed è subordinata alla condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso



di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa o altro genitore disoccupato o non lavoratore.

5. Ferma restando l'estensione della durata dei permessi retribuiti di cui all'articolo 24, il limite di età di cui ai commi 1 e 3 non si applica in riferimento ai figli con disabilità in situazione di gravità accertata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, iscritti a scuole di ogni ordine e grado o ospitati in centri diurni a carattere assistenziale.

6. Fermo restando quanto previsto nei commi da 1 a 5, i genitori lavoratori dipendenti del settore privato con figli minori, di età compresa tra i 12 e i 16 anni, a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa o che non vi sia genitore non lavoratore hanno diritto di astenersi dal lavoro per il periodo di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, senza corresponsione di indennità né riconoscimento di contribuzione figurativa, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto di lavoro.

7. Le disposizioni del presente articolo trovano applicazione anche nei confronti dei genitori affidatari.

8. A decorrere dall'entrata in vigore della presente disposizione, in alternativa alla prestazione di cui ai commi 1, 3 e 5 e per i medesimi lavoratori beneficiari, è prevista la possibilità di scegliere la corresponsione di un bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting nel limite massimo complessivo di 600 euro, da utilizzare per prestazioni effettuate nel periodo di cui al comma 1. Il bonus viene erogato mediante il libretto famiglia di cui all'articolo 54-bis, legge 24 aprile 2017, n. 50.

9. Il bonus di cui al comma 8 è altresì riconosciuto ai lavoratori autonomi non iscritti all'INPS, subordinatamente alla comunicazione da parte delle rispettive casse previdenziali del numero dei beneficiari.

...

#### **Art. 24**

***(Estensione durata permessi retribuiti ex art. 33, legge 5 febbraio 1992, n. 104)***



1. Il numero di giorni di permesso retribuito coperto da contribuzione figurativa di cui all'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, è incrementato di ulteriori complessive dodici giornate usufruibili nei mesi di marzo e aprile 2020.

2. Il beneficio di cui al comma 1 è riconosciuto al personale sanitario compatibilmente con le esigenze organizzative delle aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale impegnati nell'emergenza COVID-19 e del comparto sanità.

...

#### **Art. 25**

***(Congedo e indennità per i lavoratori dipendenti del settore pubblico, nonché bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting per i dipendenti del settore sanitario pubblico e privato accreditato, per emergenza COVID-19)***

1. A decorrere dal 5 marzo 2020, in conseguenza dei provvedimenti di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 2020, e per tutto il periodo della sospensione ivi prevista, i genitori lavoratori dipendenti del settore pubblico hanno diritto a fruire dello specifico congedo e relativa indennità di cui all'articolo 23, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7. Il congedo e l'indennità di cui al primo periodo non spetta in tutti i casi in cui uno o entrambi i lavoratori stiano già fruendo di analoghi benefici.

2. L'erogazione dell'indennità, nonché l'indicazione delle modalità di fruizione del congedo sono a cura dell'amministrazione pubblica con la quale intercorre il rapporto di lavoro.

3. Per i lavoratori dipendenti del settore sanitario, pubblico e privato accreditato, appartenenti alla categoria dei medici, degli infermieri, dei tecnici di laboratorio biomedico, dei tecnici di radiologia medica e degli operatori sociosanitari, il bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting per l'assistenza e la sorveglianza dei figli minori fino a 12 anni di età, previsto dall'articolo 23, comma 8 in alternativa alla prestazione di cui al comma 1, è riconosciuto nel limite massimo complessivo di 1000 euro. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico impiegato per le esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

4. Ai fini dell'accesso al bonus di cui al comma 3, il lavoratore presenta domanda tramite i canali telematici dell'Inps e secondo le modalità tecnico-operative stabilite in tempo utile dal medesimo Istituto indicando, al momento della domanda stessa, la prestazione di cui intende usufruire, contestualmente indicando il numero di giorni di indennità ovvero l'importo del bonus che si intende utilizzare. Sulla base delle domande pervenute, l'INPS provvede al monitoraggio comunicandone le risultanze al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'economia e delle finanze. Qualora dal monitoraggio emerga il superamento, anche in via prospettica, del limite di spesa di cui al comma 5, l'INPS procede al rigetto delle domande presentate.

...

#### **Art. 26**

***(Misure urgenti per la tutela del periodo di sorveglianza attiva dei lavoratori del settore privato)***



1. Il periodo trascorso in quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva di cui all'articolo 1, comma 2, lettere h) e i) del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, dai lavoratori del settore privato, è equiparato a malattia ai fini del trattamento economico previsto dalla normativa di riferimento e non è computabile ai fini del periodo di comporta.

2. Fino al 30 aprile ai lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n.104, nonché ai lavoratori in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della medesima legge n. 104 del 1992, il periodo di assenza dal servizio prescritto dalle competenti autorità sanitarie, è equiparato al ricovero ospedaliero di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legge 2 marzo 2020, n.9.

3. Per i periodi di cui al comma 1, il medico curante redige il certificato di malattia con gli estremi del provvedimento che ha dato origine alla quarantena con sorveglianza attiva o alla permanenza domiciliare 2020, n. 6.

4. Sono considerati validi i certificati di malattia trasmessi, prima dell'entrata in vigore della presente disposizione, anche in assenza del provvedimento di cui al comma 3 da parte dell'operatore di sanità pubblica.

...

6. Qualora il lavoratore si trovi in malattia accertata da COVID-19, il certificato è redatto dal medico curante nelle consuete modalità telematiche, senza necessità di alcun provvedimento da parte dell'operatore di sanità pubblica.

...

#### **Art. 29**

***(Indennità lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali)***

1. Ai lavoratori dipendenti stagionali del settore turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e la data di entrata in vigore della presente

disposizione, non titolari di pensione e non titolari di rapporto di lavoro dipendente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, è riconosciuta un'indennità per il mese di marzo pari a 600 euro. L'indennità di cui al presente articolo non concorre alla formazione del reddito ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

#### **Art. 30**

##### ***(Indennità lavoratori del settore agricolo)***

1. Agli operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo, è riconosciuta un'indennità per il mese di marzo pari a 600 euro. L'indennità di cui al presente articolo non concorre alla formazione del reddito ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

#### **Art. 31**

##### ***(Incumulabilità tra indennità)***

1. Le indennità di cui agli articoli 27, 28, 29, 30 e 38 non sono tra esse cumulabili e non sono altresì riconosciute ai percettori di reddito di cittadinanza ai sensi decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26.

#### **Art. 32**

##### ***(Proroga del termine di presentazione delle domande di disoccupazione agricola nell'anno 2020)***

1. In considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, per gli operai agricoli a tempo determinato e indeterminato e per le figure equiparate di cui all'articolo 8 della legge 12 marzo 1968, n. 334, ovunque residenti o domiciliati sul territorio nazionale, il termine per la presentazione delle domande di disoccupazione agricola di cui all'articolo 7, comma 4, del decreto legge 9 ottobre 1989 n. 338, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, è prorogato, solo per le domande non già presentate in competenza 2019, al giorno 1° giugno 2020.

#### **Art. 33**

##### ***(Proroga dei termini in materia di domande di disoccupazione NASpI e DIS-COLL)***

1. Al fine di agevolare la presentazione delle domande di disoccupazione NASpI e DIS-COLL, in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, per gli eventi di cessazione involontaria dall'attività lavorativa verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2020 e



fino al 31 dicembre 2020, i termini di decadenza previsti dall'articolo 6, comma 1, e dall'articolo 15, comma 8, del decreto legislativo 22 aprile 2015, n. 22, sono ampliati da sessantotto a centoventotto giorni.

2. Per le domande di NASpI e DIS-COLL presentate oltre il termine ordinario di cui agli articoli 6, comma 2, e 15, comma 9, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, è fatta salva la decorrenza della prestazione dal sessantottesimo giorno successivo alla data di cessazione involontaria del rapporto di lavoro.

3. Sono altresì ampliati di 60 giorni i termini previsti per la presentazione della domanda di incentivo all'autoimprenditorialità di cui all'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 22 del 2015, nonché i termini per l'assolvimento degli obblighi di cui all'articolo 9, commi 2 e 3, di cui all'articolo 10, comma 1, e di cui all'articolo 15, comma 12, del medesimo decreto legislativo.

#### **Art. 35**

##### ***(Disposizioni in materia di terzo settore)***

1. All'articolo 101, comma 2 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117, le parole "entro ventiquattro mesi dalla data della sua entrata in vigore" sono sostituite dalle seguenti "entro il 31 ottobre 2020".

2. All'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n.112, le parole "entro diciotto mesi dalla data della sua entrata in vigore" sono sostituite dalle seguenti "entro il 31 ottobre 2020".

3. Per l'anno 2020, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 iscritte negli appositi registri, le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali e delle province autonome di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e le associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e delle province autonome di Trento

e Bolzano di cui all'articolo 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, per le quali la scadenza del termine di approvazione dei bilanci ricade all'interno del periodo emergenziale, come stabilito dalla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, possono approvare i propri bilanci entro la medesima data di cui ai commi 1 e 2, anche in deroga alle previsioni di legge, regolamento o statuto

#### **Art. 36**

##### ***(Disposizioni in materia di patronati)***

1. Gli istituti di patronato e di assistenza sociale, in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, possono:

a) in deroga all'articolo 4 del Decreto Ministeriale 10 ottobre 2008, n. 193, attuativo della legge 30 marzo 2001 n. 152, acquisire, fino alla cessazione dello stato di emergenza sanitaria, il mandato di patrocinio in via telematica, fermo restando che la immediata regolarizzazione del citato mandato ai sensi della normativa vigente deve intervenire una volta cessata l'attuale situazione emergenziale prima della formalizzazione della relativa pratica all'istituto previdenziale;

b) in deroga all'articolo 7 del Decreto Ministeriale 10 ottobre 2008 n. 193, approntare una riduzione degli orari di apertura al pubblico e, tenuto conto della necessità attuale di ridurre il numero di personale presente negli uffici e di diminuire l'afflusso dell'utenza, il servizio all'utenza può essere modulato, assicurando l'apertura delle sedi solo nei casi in cui non sia possibile operare mediante l'organizzazione dell'attività con modalità a distanza;

c) in deroga ai termini previsti rispettivamente alle lettere b) e c) del comma 1, dell'articolo 14, della legge 30 marzo 2001, n.152, en-

tro il 30 giugno 2020 comunicare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il rendiconto dell'esercizio finanziario 2019 e i nominativi dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo, nonché i dati riassuntivi e statistici dell'attività assistenziale svolta nell'anno 2019 e quelli relativi alla struttura organizzativa in Italia e all'estero.

#### **Art. 39**

##### ***(Disposizioni in materia di lavoro agile)***

1. Fino alla data del 30 aprile 2020, i lavoratori dipendenti disabili nelle condizioni di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n.104 o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona con disabilità nelle condizioni di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, hanno diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile ai sensi dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione.

2. Ai lavoratori del settore privato affetti da gravi e comprovate patologie con ridotta capacità lavorativa è riconosciuta la priorità nell'accoglimento delle istanze di svolgimento delle prestazioni lavorative in modalità agile ai sensi degli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81.

#### **Art. 46**

##### ***(Sospensione delle procedure di impugnazione dei licenziamenti)***

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24, della legge 23 luglio 1991, n. 223 è precluso per 60 giorni e nel medesimo periodo sono sospese le procedure pen-

denti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020. Sino alla scadenza del suddetto termine, il datore di lavoro, indipendentemente dal numero dei dipendenti, non può recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3, della legge 15 luglio 1966, n. 604.

#### **Art. 63**

##### ***(Premio ai lavoratori dipendenti)***

1. Ai titolari di redditi di lavoro dipendente di cui all'articolo 49, comma 1, del



testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, che possiedono un reddito complessivo da lavoro dipendente dell'anno precedente di importo non superiore a 40.000 euro spetta un premio, per il mese di marzo 2020, che non concorre alla formazione del reddito, pari a 100 euro da rapportare al numero di giorni di lavoro svolti nella propria sede di lavoro nel predetto mese.

2. I sostituti d'imposta di cui agli articoli 23 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 riconoscono, in via automatica, l'incentivo di cui al comma 1 a partire dalla retribuzione corrisposta nel mese di aprile e comunque entro il termine di effettuazione delle operazioni di conguaglio di fine anno.

...

#### **Art. 87**

##### ***(Misure straordinarie in materia di lavoro agile e di esenzione dal servizio e di procedure concorsuali)***

1. Fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-2019, ovvero fino ad una data antecedente stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, il lavoro agile è la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che, conseguentemente:

a) limitano la presenza del personale negli uffici per assicurare esclusivamente le attività che ritengono indifferibili e che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro, anche in ragione della gestione dell'emergenza;

b) prescindono dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81.

2. La prestazione lavorativa in lavoro agile può essere svolta anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente qualora non siano forniti dall'amministrazione. In tali casi l'articolo 18, comma 2, della legge 23 maggio 2017, n. 81 non trova applicazione.

3. Qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile, anche nella forma semplificata di cui al comma 1, lett. b), le amministrazioni utilizzano gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva. Esperite tali possibilità le amministrazioni possono motivatamente



esentare il personale dipendente dal servizio. Il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge e l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista. Tale periodo non è computabile nel limite di cui all'articolo 37, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

4. Gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nonché le autorità amministrative indipendenti, ivi comprese la Commissione nazionale per le società e la borsa e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, ciascuno nell'ambito della propria autonomia, adeguano il proprio ordinamento ai principi di cui al presente articolo.

...

#### **Art. 121**

##### ***(Misure per favorire la continuità occupazionale per i docenti supplenti brevi e saltuari)***

1. Al fine di favorire la continuità occupazionale dei docenti già titolari di contratti di supplenza breve e saltuaria, nei periodi di chiusura o di sospensione delle attività didattiche disposti in relazione all'emergenza sanitaria da COVID-19, il Ministero dell'istruzione assegna comunque alle istituzioni scolastiche statali le risorse finanziarie per i contratti di supplenza breve e saltuaria, in base all'andamento storico della spesa e nel limite delle risorse iscritte a tal fine nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Le istituzioni scolastiche statali stipulano contratti a tempo determinato al personale amministrativo tecnico ausiliario e docente provvisto di propria dotazione strumentale per lo svolgimento dell'attività lavorativa, nel limite delle risorse assegnate ai sensi del primo periodo, al fine di potenziare le attività didattiche a distanza presso le istituzioni scolastiche statali, anche in deroga a disposizioni vigenti in materia. ■

# Premio Massimo D'Antona

Proroga termini di scadenza



"Fondazione  
Prof. Massimo D'Antona (ONLUS)"  
Riconosc. Prefettura Roma 7-5-01  
C.F. 97214970580

[www.fondazioneantonina.it](http://www.fondazioneantonina.it)

Roma, 20 marzo 2020

Prot. 200320/1

## Ai Dipendenti

del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali  
dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro  
dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro

## Ai Soci della Fondazione Prof. Massimo D'Antona

## Alle OO.SS. Nazionali

del Ministero del Lavoro, dell'INL e dell'ANPAL

**OGGETTO:** Premio Massimo D'Antona per il conferimento n. 1 borsa di studio per la migliore tesi in materia di diritto del lavoro.  
Bando approvato dal Consiglio d'Amministrazione l'11/12/2019  
([http://www.fondazioneantonina.it/Premi/2018-Fondazione/Borse\\_Studio-2017-12-12.html](http://www.fondazioneantonina.it/Premi/2018-Fondazione/Borse_Studio-2017-12-12.html))

## AVVISO PROROGA DEI TERMINI DI SCADENZA

In conseguenza di talune difficoltà di carattere organizzativo, legate alla gestione dell'Emergenza COVID-19, si rende necessario prorogare ulteriormente i termini di scadenza, fissati dal bando per il giorno 29/02/2020 e già prorogati al 31/03/2020.

## SI COMUNICA

**che la data ultima di presentazione delle istanze di partecipazione alla selezione di cui al Bando dell'11-12-19, è differita al giorno 30 GIUGNO 2020.**

Resta fermo ed invariato il restante contenuto del bando.

## SI RIBADISCE

**l'invito a coloro che hanno presentato l'istanza di partecipazione al Bando predetto prima del 15/02/2020 a RIPRESENTARLA entro e non oltre i termini stabiliti.**

Il Presidente

Dr.ssa Palmira D'Onofrio

N.B. - Per eventuali comunicazioni e/o informazioni è possibile inviare un messaggio mail all'indirizzo [info@fondazioneantonina.it](mailto:info@fondazioneantonina.it), oppure contattare il n. 331.8148900

