



LAVORO@CONFRONTO



**Emergenza
Lavoro**

COVID-19

**Barlumi
di rirpesa**

di Palmira D'Onofrio

**Un nuovo
miracolo**

di Fabrizio Di Lalla

**Alla ricerca del
lavoro perduto**

di Stefano Olivieri Pennesi

Lavoro@Confronto

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

Numero 39/40 • Maggio/Agosto 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:

Barlumi di ripresa

Palmina D'Onofrio p. 3

Un nuovo miracolo

Fabrizio Di Lalla p. 6

Alla ricerca del lavoro perduto

Stefano Olivieri Pennesi p. 7

Smart working e tecnologia informatica nella Pubblica Amministrazione

Luigi Buonomo p. 13

Il lavoro dei familiari in agricoltura e l'emersione dei rapporti di lavoro alla luce del Covid-19

Annalisa Brescia p. 19

Lavorare al tempo del Coronavirus: alcune buone prassi sempre valide

Dorina Cocca, Tiziano Argazzi p. 31

Covid-19, sorveglianza sanitaria, lavoratori fragili: il caos della normativa

Gianluca Meloni p. 38

Le prestazioni di lavoro volontario e gratuito

Luigi Oppedisano, Erminia Diana p. 40

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

Marianna Russo p. 47

La contrattazione collettiva

Carmine Santoro p. 54

Centenario della nascita del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

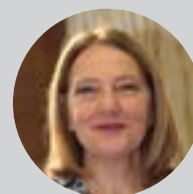
Roberto Leardi p. 60

Effemeridi I nuovi divi

Fadila p. 61

Barlumi di ripresa

di Palmina D'Onofrio [*]



Con la fine del *lockdown* stiamo riassaporando il piacere di uscire dai nostri gusci, di incontrare nuovamente le persone anche a debita distanza e con tutte le cautele che la circostanza richiede. Il nemico, questo terribile ed invisibile nemico, non è affatto sparito tanto che in alcune aree dell'Italia e del mondo continua a mietere vittime. Il trend è cambiato come si evince dai report statistici pubblicati in Italia che mostrano un abbassamento dei contagi e dei decessi da coronavirus soprattutto in alcune aree territoriali. Il virus sembra essersi rintanato probabilmente anche a causa dell'arrivo delle temperature primaverili. Barlumi di ripresa sono all'orizzonte e la vita ricomincia a scorrere come una volta e forse anche di più. ma come in tutte le battaglie gli effetti devastanti non sono mancati. Si pensi alle vite umane che sono venute a mancare e al dolore e al vuoto che queste perdite hanno portato nelle vite dei loro cari.

Gli effetti negativi, ma in parte recuperabili, si sono fatti sentire nel tessuto economico e sociale del Paese. È vero che alcune attività economiche non sono mai state sospese; ma molte altre hanno subito una forzata sospensione o un rallentamento ragguardevole; alcune fabbriche hanno resistito cambiando l'oggetto delle produzioni. Altre ancora hanno subito perdite non facilmente e tempestivamente recuperabili come avvenuto in larga parte nel settore turistico e dei servizi come bar e ristoranti, palestre e non solo. Non sono mancati gli aiuti dello Stato a sostegno delle imprese e dei lavoratori ed anche in favore dei ceti meno abbienti (reddito di cittadinanza e reddito di emergenza) ma, per quanto cospicui a livello macro, questi aiuti sono stati insufficienti e in molti ne hanno lamentato la

tardività come nel caso dei pagamenti della cassa Integrazione.

Ma cosa è avvenuto nei settori del pubblico impiego che, stando ad alcuni articoli recentemente pubblicati, non hanno subito danni? E quali sono state le ripercussioni sulle lavoratrici e sui lavoratori del pubblico impiego? Ebbene, a seconda delle amministrazioni di riferimento, le attività sono state sospese oppure rallentate; sono state privilegiate, laddove possibile, le modalità telematiche di comunicazione e di erogazione dei servizi all'utenza. Ovviamente vanno esclusi settori come quello sanitario la cui attività si è intensificata proprio per fronteggiare l'emergenza epidemiologica (ma con la sospensione di quasi tutte le prestazioni definite non urgenti ivi comprese quelle finalizzate alla prevenzione delle patologie oncologiche e

cardiovascolari). Nel pubblico impiego, a seguito del cd Decreto salva Italia (art. 87 d.l. 18/2020) e in ottemperanza della Circolare n. 2/2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministero della Funzione Pubblica – il lavoro agile (o *smart working*) “costituisce la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni” considerato che l'obiettivo principale è quello di ridurre la presenza in ufficio dei lavoratori pubblici e il loro spostamento. Pertanto, a pre-



scindere dalla loro volontarietà ma anche in relazione a specifiche esigenze personali ed organizzative, i dipendenti pubblici lavorano a distanza fintanto che perdura l'emergenza sanitaria da COVID-19, fatto salve alcune eccezioni. Le Pubbliche Amministrazioni dovranno comunque garantire l'erogazione dei servizi anche a distanza e dovranno individuare le attività indifferibili, cioè quelle prestazioni lavorative che devono necessariamente essere erogate eventualmente anche in presenza sulla base della mission e della tipologia delle prestazioni erogate. Dovranno anche garantire la piena sicurezza della salute dei lavoratori che prestano servizio in sede anche sottoscrivendo protocolli di intesa con le rappresentanze sindacali ed in particolare con il rappresentante dei lavoratori della sicurezza (RLS) e con il pieno contributo delle figure professionali previste dal D.Lgs 81/2008 quali il medico competente e il Responsabile dell'Prevenzione e Sicurezza (RSPP). Anche con le recenti disposizioni normative quali il D.L. 34/2020 (decreto Rilancio) che hanno consentito l'apertura di quasi tutti gli esercizi e il riattivarsi delle attività pubbliche sospese o limitate, il lavoro agile è confermato quale forma ordinaria di modalità prestazionale del dipendente pubblico e viene ribadita la necessità di rispettare le norme anti-COVID sui posti di lavoro e di adottare tutte le misure di sicurezza per i lavoratori e per gli utenti al fine di prevenire, contrastare e limitare l'eventuale propagarsi del virus sempre informando e coinvolgendo le rappresentanze dei lavoratori.

Il lavoro agile, al pari di altre modalità di lavoro a distanza, era un istituto già noto nelle amministrazioni pubbliche prima che venissero introdotte per legge misure di sicurezza anti-COVID, introdotto in Italia nel 2017 con la



Legge n. 81. In molte amministrazioni si è provveduto, anche se solo recentemente, a recepire e regolamentare questa tipologia contrattuale previo accordo con le rappresentanze sindacali come stabilito per norma. A seguito dell'emanazione delle disposizioni volte a prevenire e a contrastare la diffusione del virus alcuni requisiti richiesti per l'attivazione del lavoro agile sono saltate ed alcuni elementi tipici del lavoro agile sono stati stravolti. Non più su base volontaria e su richiesta del singolo. Non più basata su un progetto di lavoro con la precisazione di limiti e confini, di diritti e di doveri sia per il dipendente che per l'amministrazione. Non più ad appannaggio di una limitata percentuale del personale di cui alla dotazione organica. Ma di vasta portata, cioè ad appannaggio della quasi totalità dei lavoratori ed indipendentemente dalla volontà dei soggetti. E non poteva essere altrimenti perché lo smart working è uno dei pochi strumenti utilizzabili a garanzia della salute dei lavoratori ed è lo strumento che ha permesso al dipendente pubblico di non restare a casa, magari in cassa integrazione, come avvenuto per molti lavoratori di aziende private. Si potrebbe sostenere che le disposizioni impartite per fronteggiare l'emergenza epidemiologica abbiano svolto la funzione

di catalizzatore di un nuovo modo di vivere e concepire il lavoro con tutti i pro e i contro sia per le amministrazioni che per i lavoratori. L'emergenza sanitaria ha permesso di far conoscere il lavoro agile ed è stata l'occasione per le amministrazioni di migliorare il proprio apparato tecnologico.

Per le amministrazioni il principale vantaggio è rappresentato dal contenimento dei costi diretti ed indiretti per la gestione dei luoghi di lavoro. Ma alle lavoratrici ed ai lavoratori quale vantaggio apporta la modalità di lavoro agile



o comunque a distanza? Ed è proprio vero come titola una nota testata giornalistica che i dipendenti pubblici hanno piacere a stare a casa? Tra i vantaggi dello *smart working* va annoverato il risparmio economico per le spese di viaggio e l'aumento del proprio tempo libero soprattutto se le distanze ed i tempi di percorrenza sono ampi. Ciò si traduce nella possibilità di avere più tempo e più energia da dedicare a se stessi e alla propria famiglia. Ma è anche un modo per evitare stress ed aver, quindi, più possibilità di aver cura della propria salute non solo in relazione al COVID e migliorare il proprio benessere. Ma come per tutte le medaglie che si rispettino c'è sempre un rovescio. Innanzitutto, se non fornite dal datore di lavoro, le dotazioni informatiche, i servizi di connessione e le licenze d'uso dei pacchetti informatici costituiscono un costo a volte anche alto. In secondo luogo non sempre lavorare a casa (o in altro luogo) piuttosto che in ufficio riduce lo stress. Dipende da fattori soggettivi ed anche oggettivi. Ad esempio tra gli effetti che il lavoro agile imposto vi sono i disagi avvertiti dai genitori che dovevano e devono destreggiarsi nello stesso momento tra il lavoro e le esigenze familiari. Si pensi ad esempio ad un genitore che segue una videoconferenza o risponde a una telefonata di lavoro mentre i bambini richiedono le dovute attenzioni. Questo sul lungo periodo può essere fonte di stress. Inoltre il lavoro a distanza, se imposto, può anche essere percepito come lesivo della propria professionalità con ripercussioni anche sull'autostima. La sfida che si ha di fronte è quella di superare gli ostacoli al cambiamento, cioè essere in grado di padroneggiare strumenti nuovi e poco conosciuti e sforzarsi per avere una comunicazione efficace e diretta con i colleghi ed i referenti e, talora, con le utenze. Il lavoro svolto al PC o al telefono senza il contatto diretto il lavoratore e i suoi interlocutori rischia di far scomparire l'identità personale e professionale del soggetto. A distanza siamo tutti o quasi tutti interscambiabili. C'è un maggior rischio di "isolamento" e di "promiscuità" tra spazio/tempo lavoro e spazio/tempo vita privata e familiare (il cd *Time Parasity*). Un altro rischio paventato è la lesione del diritto alla riservatezza e alla privacy soprattutto con l'utilizzo dei dispositivi informatici di proprietà del lavoratore. Anche per l'organizzazione vi è il rischio di fughe di

notizie. Lavorare sul posto favorisce ed accresce il senso di appartenenza all'amministrazione.

Ma oltre al dritto e al rovescio le medaglie presentano anche un bordo, più o meno sottile, spesso rigato e quasi sempre impercettibile. Ed è qui che si potrebbero celare alcuni pericoli sui quali è opportuno focalizzare l'attenzione soprattutto da parte di chi rappresenta i lavoratori del pubblico impiego. A mio avviso il pericolo principale è quello che, sul lungo periodo, l'attività del dipendente pubblico possa essere percepita dall'opinione pubblica come inutile e persino dannosa restituendo una immagine non corrispondente al vero: oltre a fannullone e furbetto, anche inutile e parassita. A ciò si aggiunga che alcune attività proprio per le loro peculiarità come nel caso della vigilanza, delle vertenze di lavoro, delle conciliazioni e dei processi telematici mal si conciliano con modalità a distanza o a remoto perché richiedono la messa in campo delle capacità relazionali del funzionario o del professionista.

Terminata la fase emergenziale, quindi, è auspicabile che venga ripristinato quanto previsto dalle norme e dai protocolli d'intesa sottoscritti. Il lavoro agile deve essere svolto su base volontaria e con la piena garanzia delle tutele previste come la possibilità, ad esempio, per il lavoratore di "disconnettersi".

Ma l'auspicio principale è quello di uscire quanto prima e definitivamente dall'emergenza epidemiologica in atto, ritornare a lavorare e soprattutto al periodo in cui il mondo non conosceva neanche solo nominalmente la pandemia chiamata COVID-19. ■

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



Un nuovo miracolo

di Fabrizio Di Lalla [*]



Chi scrive appartiene a una di quelle generazioni che, dalla fine degli anni quaranta e per alcuni decenni successivi, con uno sforzo sovrumano, ricostruirono il paese ridotto in un ammasso di rovine causate dalla guerra e poi lo trasformarono radicalmente. Si trattò di una vera e propria rivoluzione, l'unica realizzata da noi dai tempi del rinascimento. Fino allora la nostra terra era stata afflitta da miseria e povertà e non aveva subito l'evoluzione delle nazioni del mondo occidentale, distante da esse anni luce in ogni settore. La sua economia si basava ancora essenzialmente su un'agricoltura di sussistenza che non riusciva a sfamare i suoi figli, molti dei quali, a milioni, erano stati costretti a emigrare.

A tale drammatica situazione si aggiungevano: le immense ferite prodotte da eserciti stranieri che si erano combattuti sul nostro suolo com'era avvenuto tante volte nei secoli passati; le carenze igieniche e sanitarie che spargevano la morte ovunque e a tutte le età tenendo basso l'indice medio della vita; l'arretratezza sociale, dei costumi e della cultura. Soprattutto per quest'ultimo aspetto, eravamo stati tenuti per vent'anni colpevolmente fuori dal confronto delle correnti culturali che si andavano sviluppando fuori dai nostri confini e l'indice di alfabetizzazione era tra i più bassi d'Europa. C'era poi in tutta evidenza la subalterna condizione delle donne prive di alcuni diritti fondamentali. Sembrava una situazione senza speranza e senza alcuna via d'uscita.

Ebbene non fu assolutamente così. Nel giro di un ventennio, con una coda negli anni successivi fino agli ottanta, grazie all'impegno, ai sacrifici di tutti noi, alla voglia di lottare e di tener sempre presente accanto ai nostri precipi interessi, quelli collettivi si è avverato un progresso, per il raggiungimento del quale per le altre democrazie non è bastato un secolo. Un vero e proprio miracolo, come giustamente fu chiamato, non solo nel settore economico ma in tutti i campi del vivere civile: un nuovo rinascimento.

Chi scrive ricorda il fervore di quei tempi e le battaglie, dure ma spesso vincenti come quelle sindacali per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori che culminarono con l'emanazione dello statuto dei lavoratori. E poi le lotte per i referendum e per la parità uomo donna; fu una stagione veramente esaltante. L'aumento del benessere economico e di quello sociale marciò di pari passo. Ci furono anche errori e resistenze non superate con conseguenze che producono i loro effetti negativi anche nei tempi attuali, ma nel complesso l'Italia cambiò volto e fu sicuramente un volto infinitamente migliore di quello del passato. Alla fine degli anni ottanta, il 27 febbraio 1988, nel supplemento dedicato all'Italia che portava non a caso il titolo di

nuovo rinascimento, la prestigiosa rivista inglese *The Economist* sottolineava con un certo sbigottimento: "L'Italia è ora la quarta economia mondiale davanti sia alla Francia che all'Inghilterra".

Ho ricordato tutto ciò perché ho l'impressione che oggi gli italiani si trovino in una situazione difficile, simile, se non uguale, a quella di settant'anni fa. La pandemia ancora in corso, anche se sembra in via di attenuazione, ha provocato decine di migliaia di morti e un disastro economico, bloccando l'attività produttiva per mesi da cui non sarà facile uscirne. Dobbiamo, dunque, di nuovo rimboccarci le maniche. Dobbiamo essere consapevoli che il futuro che ci attende non sarà roseo, e che per recuperare quanto è stato perso ci vorrà uno sforzo ciclopico. Il compito più gravoso sarà in carico alle nuove generazioni che dovranno cambiare modi e stili di vita propri di una società del benessere. Potranno farcela se saranno in grado di agire con coraggio, forza di volontà e competenza e soprattutto se sapranno mettere da parte gli egoismi coniugando il loro interesse con quello generale della collettività. In altri termini, se saranno in grado di dare quel che richiedono i tempi difficili, sacrificando il superfluo per l'essenziale.

Oltre a rimettere in piedi economicamente il paese, avranno anche l'opportunità di trasformarlo in meglio per diversi aspetti, eliminando storture, lacci e laccioli per rendere più coesa e giusta la nostra società. Questa, pertanto, potrebbe essere l'alba di un nuovo miracolo, sicuramente possibile se solo si riesce a prendere come punto di riferimento l'impresa degli italiani di settant'anni fa.

Allora, in quel magico periodo, abbiamo lottato con successo per conquistare quel che non avevamo, oggi si tratta di riconquistare quel che si è perduto. L'obiettivo, pur non uguale, è simile e richiede lo stesso impegno e la stessa forza di volontà. ■

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

Alla ricerca del lavoro perduto

Avvicinandoci ad un nuovo Statuto universale dei lavori che tenga conto di una “dottrina sociale”

di Stefano Olivieri Pennesi [*]



Lavoro, lavoro, lavoro, questo è il grido di dolore che mai come in questi momenti, nell'epoca del Coronavirus, come certamente la ricorderemo nei libri di storia che verranno, si eleva all'ennesima potenza nel nostro Paese, ma non di meno in tutto il mondo. Questo sarà il vero problema che si dovrà affrontare nel prossimo futuro, nella odierna società.

Per sostenere le nostre comunità e i nostri modi di vivere “ci vuole lavoro”, ma ciò non può rimanere solamente uno slogan, un “mantra” da ripetere all'infinito. È necessario superare questo lungo periodo di stasi, avviando un nuovo ciclo di sviluppo “mondiale” delle “produzioni”.

Risulta quindi evidente come a causa di questa spaventosa epidemia, in Italia come nel resto del mondo la risposta a livello lavorativo sia stata quella di ricorrere, laddove possibile, a sistemi di lavoro “agile”, attivando in maniera massiva il cosiddetto “smart working” per tutte quelle attività lavorative che non prevedono necessariamente la presenza fisica nei luoghi di lavoro, per produrre beni e servizi garantendo, per quanto realizzabile, il necessario distanziamento sociale.

Di sicuro la produzione materiale di beni, da parte di tutto il tessuto formato dalle aziende manifatturiere, richiede la presenza fisica in loco, della forza lavoro. Anche se per le medesime aziende esiste un segmento di forza lavoro, diversamente impiegato e dedicato alla pre-produzione, come pure alla post produzione. Per queste attività il ricorso al lavoro agile, svolto nelle proprie abitazioni, quale “home working”, potrebbe rappresentare sì un elemento di novità, concretamente realizzabile.

Ritengo elemento ormai ineluttabile il ricorso massivo alla forma di smart working per le prestazioni lavorative, le più variegate. Anzi le oggettive riserve che hanno caratterizzato il ricorso a questo strumento lavoristico si sono

“vaporizzate” a causa delle obbligatorie necessità di isolamento che si sono dovute imporre per garantire il cosiddetto distanziamento umano, quale unico vero strumento efficace per contrastare la diffusione del virus nel mondo.

In questo siamo certamente aiutati dalle “tecnologie” che ci permettono di assolvere a compiti lavorativi che fino a pochi anni orsono, potevano essere svolti solamente in presenza. Una moltitudine di attività lavorative abbiamo scoperto che possono svolgersi anche se siamo fisicamente distanti, è sufficiente solo essere “connessi”.

Il punto fondamentale è l'orientamento che assumono le aziende/imprese. Devono saper raccogliere la sfida “organizzando” ed “immaginando” il lavoro agile, attuando una moderna gestione delle risorse, che significa: gestione delle persone, capacità di motivare, saper orientare verso obiettivi concreti e migliorativi della produttività.

Bisogna disporre di una classe imprenditoriale, sia in aziende medio-grandi, che piccole o piccolissime, sensibili alla “innovazione” ma anche e non di meno al “benessere dei propri dipendenti”, sapendo attrarre e selezionando consapevolmente le proprie risorse umane, ma al contempo formarle permanentemente e quindi fidelizzarle.

Essere consci che tutto il mondo del lavoro sta subendo un cambiamento epocale, ed adattarvisi, coscienti che stiamo stravolgendo totalmente il nostro modo di lavorare, implementando al meglio l'uso delle tecnologie, cosa che riguarda complessivamente il mondo del lavoro, sia pubblico che privato.

Partendo proprio dalla consapevolezza che il lavoro, come è stato inteso nel passato secolo, si sta ineluttabilmente modificando, anche e per effetto di quanto causato dall'emergenza pan-



demica, che così massivamente sta impattando sul nostro modo di vivere, muoversi, produrre, lavorare, in una parola incidere fortemente sulla economia globale.

L'attuale architrate rappresentata dallo Statuto dei lavoratori, ossia la Legge 300 del 20 maggio 1970, con i suoi cinquant'anni di vita, e il suo ultimo restyling prodotto con il d.lgs. n.185/2016, avente il nome accattivante di Jobs Act, ritengo debba essere "ricostruito" o meglio "riconvertito" alle esigenze del mondo economico e sociale che si sta pressoché totalmente rivoluzionando e ripensando, anche in considerazione di diversi equilibri imposti da una società sempre più liquida, come teorizzato dallo studioso sociale Zygmunt Baumann.

Ma questo ripensamento dello Statuto non potrà non tenere presente quanto sancito dalla sempre attuale, seppur datata "Dichiarazione universale dei diritti umani", concepita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che l'approvò e proclamò nel lontano 10 dicembre 1948, in cui si afferma:

all'art. 23

- Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione.
- Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro.
- Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, ad altri mezzi di protezione sociale.
- Ogni individuo ha diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.

all'art. 24

- Ogni individuo ha diritto al riposo ed allo



svago, comprendendo in ciò una ragionevole limitazione delle ore di lavoro e ferie periodiche retribuite.

all'art. 25

- Ogni individuo ha diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e delle sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.
- La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini nati nel matrimonio o fuori da esso, devono godere della stessa protezione sociale.

Un principio generale ritengo debba guidare l'azione di chi verrà chiamato a progettare e redigere il nuovo strumento di fonte gius-lavoristica quale "Statuto universale dei lavori", vale a dire un campo di applicazione soggettivo che possa affermare tra l'altro che: "Il lavoro deve essere tutelato in tutte le sue forme ed applicazioni, sia esso subordinato od autonomo, in modalità continuativa od occasionale, nel contesto pubblico e privato".

Per essere maggiormente espliciti si dovrebbe parlare di "tutele di base" riconosciute al lavoro per così dire "in assenza di aggettivi", come volle affermare il compianto giuslavorista prof. Massimo D'Antona, quale concetto cardine dei suoi insegnamenti e pensieri dottrinari.

Iniziamo ora anche un ragionamento circa la necessità di "ripensare il lavoro" in prospettiva futura. Da un lato a seguito del cataclisma sociale indotto dalla cogente pandemia, che impone diverse formule di lavoro e soprattutto di una diversa organizzazione del lavoro, pensata in virtù di distanziamenti fisici ineludibili. Da altro lato la consapevolezza di bisogni crescenti dell'utilizzo delle "nuove tecnologie" consapevolezza del loro impatto sulle persone e quindi sulla società intesa anche come universo lavoristico.

Assistiamo ad un cambiamento radicale delle condizioni di lavoro, come pure dei tempi di lavoro e alla mutua assistenza tra uomo e computer, o più correttamente tra uomo e tecnologia. Con questo risulta evidente anche una sorta di minore gerarchizzazione, in un quadro di diversa organizzazione del lavoro.

Non di meno però si subisce la compressione della dimensione umana delle persone e dei

rapporti umani soggiacenti ad un mercato mercantile, fatto sempre più di cose e non di persone o meglio di intelletti dotati di saperi.

Con lo sviluppo di nuove forme di lavoro accompagnate dalla trasformazione digitale strutturata a livello globale si sono materializzate, probabilmente, anche una serie di tutele appartenenti alla legislazione lavoristica. Verifichiamo delle condizioni di lavoro, con contorni sempre più indefiniti, solo apparentemente calibrate su tempi, luoghi e modalità determinate dai lavoratori. Una frammentazione lavorativa che ci pone distanti, producendo facilmente divaricazioni, divisioni, contrapposizioni tra maestranze ma anche tra imprenditori.

Sommessamente chi scrive ritiene sia invece necessario un riconoscimento del mondo del lavoro, dove l'unitarietà di intenti si può sostanziare ribadendo principi quali una omogeneità di diritti valevoli per tutti, partendo proprio dai criteri universalistici del lavoro, declinati in Statuti dei lavori.

Tutele esplicite, quindi, diritti soggettivi delle persone, contrasto effettivo a tutte quelle forme di disuguaglianza, marginalità, oppressione, discriminazione.

Giusto forse sarebbe perseguire, unitamente ai canoni di modernizzazione ed innovazione tecnologica, che così fortemente ineriscono il nuovo mondo del lavoro, un'attenzione particolare ed ulteriore al bisogno di "crescenti diritti", rapportati a nuove strategie di sviluppo, accompagnando al meglio nuove fasi di crescita economica e sociale.

Pur nella consapevolezza delle variegate tipologie di lavoro esistenti, si dovrebbe arrivare a comuni denominatori per diritti e tutele a beneficio dei lavoratori, in quanto tali, interessati dalla molteplicità di tipologie contrattuali.

È bene anche affermare che, parallelamente al bisogno di un nuovo ed omnicomprensivo Statuto dei lavori, non di minore importanza sarebbe l'attuazione di una sorta di semplificazione per omogeneizzare e razionalizzare sotto forma di un unico "Codice del lavoro" che asciughi la fin troppo estesa normazione in materia lavoristica, troppo articolata e stratificata, a parere del sottoscritto.

Credo sia evidente a molti addetti ai lavori e guardiani del gius-lavorismo, il bisogno di chia-



rezza, maggiore semplicità, comprensibilità, ma anche facile applicabilità della legislazione sul lavoro a favore, evidentemente, del generale mercato del lavoro.

Solo per fare una didascalica menzione, negli ultimi decenni si sono succedute: il pacchetto Treu del 1997, la riforma Biagi del 2003, la legge Fornero del 2012 e da ultimo il Jobs Act del 2015; tutte aventi lo scopo di provare ad armonizzare il nostro diritto del lavoro, anche in chiave europea, ma nella sostanza si è realizzata una sovrapposizione di interventi legislativi che inevitabilmente hanno compromesso una strategia univoca di riforme realmente armonizzate.

Spunti dalla dottrina sociale

Nella realtà sociale attuale, il lavoro, così come presente nel nostro mondo globalizzato, nel suo concetto materiale, va ricondotto nell'alveo del fattore "dignità". Fin troppo spesso oggi il lavoro viene interpretato solamente come necessità economica, vale a dire un mezzo per procacciarsi un reddito a sua volta necessario per assecondare i nostri consumi primari, ma anche secondari.

Il Santo Pontefice rappresenta che il "lavoro" è molto altro... *"... le persone diventano più persone con esso, si sperimenta la creatività, si migliora ed ampliano i legami sociali, ci si unisce agli altri. Il lavoro è quindi un'esperienza umana fondamentale"*.

Sempre il Papa Francesco afferma che non è immaginabile risolvere il problema della mancanza del lavoro garantendo semplicemente una fonte di reddito anche per chi non lavora... perché d'altro canto, con l'assenza del lavoro

mancherebbe al contempo “un pezzo fondamentale di esperienza umana”.

Papa Francesco con particolare frequenza ci ricorda che: “... i mali del mondo sono il profitto collegato alla speculazione, la tecnocrazia, la ricerca di risultati immediati. Le nostre società sono vocate allo sfruttamento indiscriminato delle risorse come delle persone. Assistiamo passivamente alla “cultura dello scarto” per la quale il naturale antidoto è la globalizzazione della solidarietà”.

Negativo per il nostro mondo è ritenere sia le persone che l’ambiente, semplici beni di consumo, da utilizzarsi finché servono in quanto funzionali al profitto, per poi scartarli. Un esempio in tal senso è la crescente massa di disoccupati i primi a soffrire in situazioni di crisi economica, soccombenti rispetto al profitto, al denaro.

Sempre Papa Francesco ritiene che il dialogo sia fondamentale. Lavoratori, imprenditori, corpi intermedi, devono dialogare per il bene comune e per la “giustizia sociale”.

Nel mondo proiettato verso l’industria 4.0 la globalizzazione la fa da padrone. Bisogna quindi comprendere il senso di giustizia umana, welfare, come pure lavoro dignitoso, in una visione il più possibile condivisa.

Anche in altre occasioni il Pontefice ha avuto modo di far conoscere il proprio pensiero in tema di lavoro e dignità. Ad esempio il messaggio inviato per la settimana sociale dei cattolici tenutasi nel 2019: “... Abbiamo bisogno di persone e di istituzioni che difendano la dignità dei lavoratori, la dignità del lavoro e il bene della terra, che è la nostra casa comune” e ancora: “... Senza lavoro non c’è dignità, ma non tutti i lavori sono degni. Ci sono lavori che umiliano le persone...”.

E poi ancora sul concetto della dignità del lavoro: “... Offendendo la dignità del lavoratore, si offende la persona. Anche il lavoro nero, quello gestito dal caporalato, quello che sfrutta la donna, quello che non include le persone, chi è disabile, quelli che hanno un lavoro precario.



Sono tutte offese alla dignità del lavoratore e alla dignità della persona stessa... Tutto questo porta angoscia, l’angoscia di poter perdere la propria occupazione. Questo è immorale, questo uccide, uccide le famiglie e la società, uccide la persona”.

Passiamo ora a trattare il tema tanto dibattuto relativo al modello di lavoro che a causa della diffusione della pandemia si sta vivendo in questo anno 2020. Tutti stiamo partecipando, quali lavoratori del settore pubblico come di quello privato, ad una rivoluzione dei modelli organizzativi del lavoro, direttamente collegati all’applicazione massiva del cosiddetto “smart working”.

Solo alcuni mesi fa leggendo l’ultima indagine dell’Osservatorio sullo smart working del Politecnico di Milano, dell’ottobre 2019, si rilevava che l’Italia censiva una platea di lavoratori svolgenti attività al di fuori degli uffici e delle aziende, anche in modalità flessibile, pari a poco meno di 600 mila unità, per l’esattezza 570 mila.

A distanza di pochi mesi il tanto menzionato “Lockdown” ha prodotto milioni di lavoratori “smartworker” e con esso il cambiamento inevitabile di fare e concepire il lavoro. Assistiamo quindi ad un cambiamento epocale dell’approccio al lavoro da intendersi in tutte le sue forme, da una parte proseguendo nei percorsi legati allo sviluppo della denominata industria 4.0 e il suo portato di modernità, tecnologia, digitalizzazione, robotica, big data, ecc. ma dall’altra parte entrando in un nuovo contesto rappresentato da necessari “distanziamenti sociali” che ci inducono a svolgere attività lavorative da remoto, inevitabilmente ci accompagnerà con cambiamenti profondi dovuti alla conseguente “smaterializzazione” dei luoghi di lavoro, che molti giuristi identificano come “non luoghi”.

Tutti siamo stati proiettati in un nuovo modo di lavorare, un nuovo mondo lavoristico dove parola d’ordine è “connessione” e io aggiungo connessione “permanente”.

È quindi proprio una diversa caratterizzazione del modo di lavorare a dettare il bisogno di un nuovo “Statuto dei lavori”, per rimanere sul tema di fondo di questo scritto. In buona sostanza risulta palese come le nuove modalità lavorative hanno prodotto uno scardinamento della gran parte degli schemi lavorativi e organizzativi tradizionalmente conosciuti.

A ben vedere l’uso e quindi il ricorso al modello di lavoro basato sullo “smart working” richiederebbe, al contempo, un necessario e massivo intervento di formazione ed informazione.

Ma altrettanto problematica ritengo sia la questione attinente l'attivazione di un "sistema di controlli" da poter codificare proprio a beneficio dei lavoratori e quindi dei lavoratori "smartizzati".

Per i controlli necessari si dovrebbe altresì "settare" la medesima azione dell'Agenzia che si occupa della tutela del lavoro, vale a dire l'INL – Ispettorato nazionale del lavoro, che dovrebbe strutturarsi al proprio interno magari con una sezione vocata specificamente alla "Vigilanza tecnologica" sui lavori svolti in modalità "smart" con tutto il relativo portato di presidio per la sicurezza sul lavoro e relativi ambienti, che evidentemente apre tutto un nuovo universo da esplorare, codificare e garantire.

Solo per fare un accenno sulle maggiori criticità, qui menzioniamo la presenza di nuove categorie di "lavoratori fragili" dal punto di vista psicologico e psico-sociale, esposti a ricadute negative circa gli aspetti della gestione della flessibilità "subita" degli orari di lavoro, il rischio che comunemente viene indicato come "tecnostress", sempre più collegato alla evidente "iperconnessione" dei lavoratori.

Su questo fronte si dovrebbero misurare da un lato le organizzazioni sindacali e dall'altro le rappresentanze dei datori di lavoro. Il tavolo di confronto dovrebbe appunto riguardare gli aspetti legati alla sicurezza del lavoro, normando una serie di nuovi aspetti, quale ad esempio il cosiddetto "diritto alla disconnessione", ma anche alle garanzie di mantenimento delle "relazioni sociali" e ancora collegamenti con il giusto equilibrio, per conciliare tempi di vita e tempi di lavoro, cura della famiglia, tutela della genitorialità. In definitiva nuovi modelli di lavoro diversamente normati, con aggiornamenti legislativi del diritto al lavoro.

Riprendendo il ragionamento circa la necessità di promuovere la legiferazione in tema di un innovativo Statuto dei lavori, non possiamo distogliere lo sguardo sulle ragioni che hanno ispirato il Legislatore dell'epoca, al concepimento dello Statuto dei lavoratori, all'inizio degli anni '70.

Le figure che hanno svolto il ruolo di protagonisti per questo "spartiacque" normativo in difesa del lavoro, sono state certamente i Ministri Giacomo Brodolini e Carlo Donat Cattin, affiancati nel fondamentale lavoro dal gius-la-



vorista prof. Gino Giugni.

Da una parte la Legge 300/1970, dopo lunghi decenni di lotte e rivendicazioni sindacali, ha concretizzato dei presidi giuridici legati ai diritti dei lavoratori, agendo al contempo da democratizzatrice delle fabbriche con regole certe, almeno nelle realtà produttive di maggiori dimensioni, superiori quindi ai quindici dipendenti.

D'altra parte, però, la stessa legge è stata ammantata di un abito fuorviante che per lungo tempo l'ha resa, in maniera impropria, quasi una legislazione che si contrapponeva insistentemente alla libertà di fare impresa, e non invece quale presidio e fondamento di libertà e dignità dei lavoratori.

Ad ogni modo oggi, a seguito dei cambiamenti per così dire epocali, rispetto ai mutati bisogni produttivi e nuovi assetti socio-economici, si rende ineludibile l'esigenza di tutelare tutte le forme di lavoro, in ogni ambito venga svolto, all'interno di una evoluzione del mercato del lavoro in un moderno sistema economico.

Quindi per proteggere e dare tutele di base a tutti i lavoratori, indistintamente intesi, dotandosi di regole comuni chiare ed efficaci. Tutto quindi si lega alla evoluzioni delle produzioni, con l'industria 4.0 dove automazione ed interconnessione risultano essere i caratteri distintivi.

Ma parimenti il nuovo modo di lavorare in smart working, ma in generale il progresso tecnologico e la globalizzazione, influenzano in modo determinante la mutazione dei rapporti tra impresa e lavoratori, dove il conflitto assume dei caratteri di maggiore latenza ed indeterminazione.

Al fine quindi di pervenire ad un nuovo strumento giuridico, capace di innovare il concetto

– sempre attuale – delle “tutele del lavoro” estese e significative, bisognerebbe, in primo luogo, prendere atto del fatto che la vigente Legge 300/1970 fu concepita per un altro mondo e modello produttivo industriale, dove i grandi numeri, espressi dalla massa di operai e impiegati, influivano evidentemente sulle scelte del Legislatore.

Oggi siamo in presenza, viceversa, di un sistema produttivo dove la classe operaia, classicamente intesa, ha visto progressivamente ridurre la propria consistenza a favore di figure e categorie professionali diverse, ma anche e principalmente in considerazione dell'aumentato fattore tecnologico nelle produzioni.

Non di meno incide però la sempre maggiore espansione della massa lavorativa rappresentata da lavoratori precari, discontinui, avventizi, instabili, a cottimo, stagisti, tirocinanti, che possiamo definire quale nuova classe operaia, ma indistinta tra colletti bianchi e colletti blu (memori di una nostalgica denominazione e distinzione).

Questa incidenza rilevante, si riverbera nel fatto che il cogente Statuto dei lavoratori vede limitata la propria applicazione e insita tutela, solamente a quei lavoratori subordinati aventi contratti a tempo indeterminato o comunque stabili.

Conclusioni

Per queste ragioni vanno considerate le legittime esigenze di tutela di qualsivoglia tipologia lavorativa, come detto sopra: lavoratori precari, false partite Iva, lavoratori a chiamata, stagionali, a contratto, in coworking, collaboratori occasionali, ecc. tutte categorie queste definibili “fragili”,

per i quali costruire un sistema articolato e ampio di tutele che possano garantire tutti i percettori di qualsivoglia salario, per il fatto di svolgere un lavoro che possiamo indicare “diversamente lavoro” ma per questo non meno tutelato nei suoi diritti fondamentali. Abbiamo quindi bisogno, come accennato, di un nuovo tipo di Statuto che possa garantire tutte le forme e modalità di lavoro e quindi i suoi interpreti primari.

La consapevolezza che esistono i diritti per i lavoratori di vecchia e nuova generazione deve guidare l'azione del Legislatore. Esistono nuove forme di governo del lavoro, pensiamo ad esempio alle piattaforme tecnologiche dei nuovi colossi dell'E-commerce: Amazon, E-Bay, Alibaba, JD.Com.

Pensiamo anche alla cosiddetta “dittatura dell'algoritmo” con cui si gestisce il lavoro di migliaia di Riders operanti sulle due ruote nelle nostre città, per il crescente mercato delle consegne a domicilio di cibo, bevande e molto altro.

Non meno importante, rispetto alla tecnologia digitale e all'uso di specifiche e variegate piattaforme di comunicazione, l'appalesarsi di “nuovi diritti” di chi lavora quali: diritto alla disconnessione, diritto alla formazione tecnologica permanente, diritto alla condivisione, diritto alla partecipazione, diritto alla salute declinata a nuove patologie per così dire tecnologiche, diritto alla flessibilità autodeterminata, diritto alla migliore conciliazione vita-lavoro, ecc.

Tutto questo con la consapevolezza di un lavoro di nuova generazione: parcellizzato, frantumato, destrutturato, delocalizzato, smartizzato, rispetto a quello vissuto nel millennio passato. Collocare comunque al centro il “Valore del Lavoro” rappresenterà, ritengo, l'obiettivo maggiormente sfidante dei nostri governanti o meglio di tutta la moderna classe dirigente, presente e futura. ■



[*] 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'INL, Capo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Terni-Rieti. 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.

Smart working e tecnologia informatica nella Pubblica Amministrazione

di Luigi Buonomo [*]



“Non possiamo affrontare il futuro con una Pubblica Amministrazione del passato” è una citazione dell'ex presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, che invitava a riflettere su quanto fosse necessario che la Pubblica Amministrazione si attrezzasse per affrontare sfide sempre più complesse avviando un importante processo di innovazione culturale, istituzionale e organizzativo.

La lentezza con la quale questo processo di innovazione stava e sta tuttora procedendo in Italia, ha mostrato i suoi effetti in relazione allo smart working, diventato modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle Pubbliche Amministrazioni (art. 84 DL n. 18/2020) a seguito dell'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2. Questa circostanza ha impresso una sostanziale accelerazione tanto all'attivazione di questa modalità lavorativa, estesa al pubblico impiego con la Legge n. 124/2015 e declinata in dettaglio con la Direttiva n. 3 del 2017 del Presidente del Consiglio dei ministri, quanto, più in generale, al percorso di trasformazione digitale, anch'esso invero già previsto dal legislatore a partire dal 2005 con l'emanazione del D.Lgs. n. 82/2005.

Il tutto, però, è avvenuto in assenza della adeguata progettazione, sperimentazione, comunicazione, sensibilizzazione, formazione e monitoraggio che questo modello organizzativo richiede. Infatti, occorre subito chiarire che fare smart working è cosa diversa dall'inviare una e-mail ovvero dall'accendere una webcam

per fare una video conferenza. Fare smart working vuol dire predisporre una infrastruttura hardware e software compatibile con il lavoro fuori sede, investire sulla crescita delle competenze digitali del dipendente, organizzare il lavoro in modo nuovo ridefinendo i processi di misurazione e valutazione della performance.

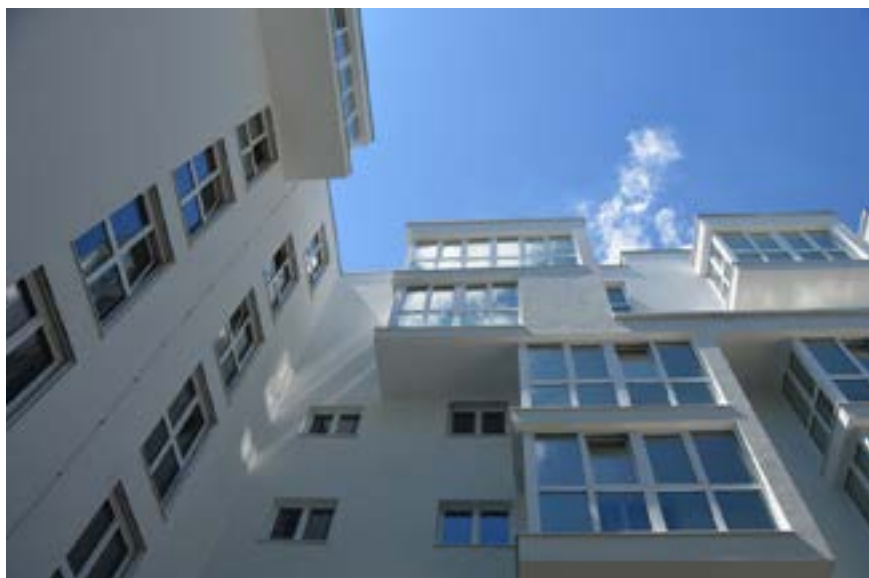
Le componenti infrastrutturali

Per quanto attiene alle componenti infrastrutturali, bisogna distinguere tra quelle hardware e software: tra le prime rientrano tipicamente i Personal Computer ovvero i dispositivi ad essi assimilabili e la connettività di rete; tra le seconde le applicazioni di collaborazione, di elaborazione di dati e quelle gestionali tipiche di ciascuna Amministrazione.

In primo luogo, il lavoro agile presuppone che il dipendente disponga di una **adeguata connettività di rete**. Se infatti il Personal Computer (ovvero altri dispositivi analoghi) può essere anche fornito dall'Amministrazione

di appartenenza, la connettività è tipicamente onere dello smart worker e, da un punto di vista tecnologico, è ciò che lo distingue dal telelavorista di cui alla Legge n. 191/98 (c.d. Bassanini-ter).

L'adeguatezza della connettività, benché sia una variabile essenziale, esula spesso dall'ambito di discrezionalità sia del dipendente che dell'Amministrazione. Per la maggior parte degli applicativi gestionali che scambiano dati sulla rete è sufficiente una connessione c.d. a banda larga, ma, per utiliz-



zare strumenti di virtual collaboration, appare necessario avere una connessione a velocità superiore. Da questo punto di vista, le statistiche più recenti indicano che in Italia la c.d. banda ultralarga raggiunge solo il 24% della popolazione contro la media UE del 60%; per gli altri smart worker bisogna sperare che il proprio luogo di lavoro domestico sia raggiunto da un ponte radio 4G e affidarsi alla connessione radiomobile. Inoltre, in molti casi, la disponibilità di una connessione alla rete internet sconta, oltre che carenze infrastrutturali, la necessità di gestire la **concorrenza di esigenze divergenti** in ambito domestico: la stessa connessione infatti deve essere utilizzata da tutti i membri della famiglia e, a seconda delle applicazioni utilizzate, il “consumo” di banda da parte di una di queste può impedire quasi completamente il funzionamento delle altre concorrenti.

Riguardo ai device utilizzati per lo smart working è necessario approfondire gli impatti che gli stessi hanno nell’ambito della sicurezza informatica e della salute del lavoratore.

Per quanto concerne l’ambito della **sicurezza informatica**, occorre distinguere se il dispositivo utilizzato è personale o fornito dall’Amministrazione. In questo secondo caso molte misure di sicurezza, normalmente adottate a livello centralizzato come firewall, aggiornamenti di sicurezza e di firme antivirus, permangono anche nell’utilizzo fuori ufficio. Nel caso in cui, invece, lo smart worker utilizzi dispositivi personali come previsto anche dalla direttiva 1/2020 emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica -pratica conosciuta come Bring Your Own Device (BYOD), si pone il problema di garantire livelli di sicurezza e protezione adeguati alle esigenze e alle modalità di fruizione del parco applicativo dell’Amministrazione.

In quest’ottica, il Cert-PA, organismo dipendente da AgID e quindi dalla presidenza del Consiglio dei ministri, ha pubblicato un vademecum per aiutare i dipendenti pubblici a utilizzare in maniera sicura pc, tablet e smartphone personali quando lavorano da casa. Si tratta di **undici semplici raccomandazioni** rivolte alle persone che hanno adottato la modalità di lavoro agile elaborate sulla base delle misure minime di sicurezza informatica per le

Pubbliche Amministrazioni fissate dalla circolare 1/2017 del 17 marzo 2017.

Le raccomandazioni sono le seguenti:

- “Segui prioritariamente le policy e le raccomandazioni dettate dalla tua Amministrazione.
- Utilizza i sistemi operativi per i quali attualmente è garantito il supporto.
- Effettua costantemente gli aggiornamenti di sicurezza del tuo sistema operativo.
- Assicurati che i software di protezione del tuo sistema operativo (Firewall, Antivirus, ecc.) siano abilitati e costantemente aggiornati.
- Assicurati che gli accessi al sistema operativo siano protetti da una password sicura e comunque conforme alle password policy emanate dalla tua Amministrazione.
- Non installare software proveniente da fonti/repository non ufficiali.
- Blocca l’accesso al sistema e/o configura la modalità di blocco automatico quando ti allontani dalla postazione di lavoro.
- Non cliccare su link o allegati contenuti in e-mail sospette.
- Utilizza l’accesso a connessioni Wi-Fi adeguatamente protette.
- Collegati a dispositivi mobili (Pen-Drive, HHD-esterno, etc.) di cui conosci la provenienza (nuovi, già utilizzati, forniti dalla tua Amministrazione).
- Effettua sempre il log-out dai servizi/portali utilizzati dopo che hai concluso la tua sessione lavorativa.”

Tra le raccomandazioni elencate appaiono maggiormente significative quelle di cui ai punti 2,3 e 6. Se infatti le altre richiamano norma-



li comportamenti che siamo abituati a tenere, l'utilizzo di dispositivi di proprietà è strettamente connesso con la possibilità di installare software non istituzionali e sconta la possibilità che tali strumenti non siano recenti ed utilizzino pertanto sistemi operativi obsoleti. È stato verificato che sono soprattutto i software provenienti da fonti/repository non ufficiali – e principalmente i giochi – a contenere malware in grado di raccogliere dati in modo invisibile al proprietario stesso. Il possesso di computer domestici ormai obsoleti ma sufficienti per l'uso domestico che ne fa un utente naturalmente non digitale, porta con sé l'impiego di sistemi operativi – come ad esempio Windows 7 e XP – per i quali non sono più previsti aggiornamenti di sicurezza.

In ogni caso, non bisogna dimenticare che, al di là delle problematiche informatiche, al dipendente in smart working sono richiesti gli usuali comportamenti finalizzati a ridurre i rischi connessi alla diffusione di dati riservati già adottati anche in ufficio.

Infine, si evidenzia che, esiste una specie di **trade-off tra sicurezza informatica e salute del lavoratore**, in riferimento alla postazione di lavoro, questo in quanto i dispositivi assegnati dall'Amministrazione sono tipicamente dei laptop e come tali comportano maggiori difficoltà nel rispettare le prescrizioni previste dal D.Lgs. n. 81/2008 in materia di videoterminali (l'INAIL ha espressamente indicato che “le attività connesse all'uso del computer portatile rientrano in quelle tutelate dal titolo VII relativo ai videoterminali”).

A tale proposito, si ricorda che, quando si prevede di dover effettuare un lavoro prolungato con un PC portatile, è bene munirsi e fare uso di una tastiera esterna, di una base – in modo da sollevare lo schermo – e di un mouse. L'adozione di un mouse al posto del touchpad e di una tastiera ergonomica favoriscono, infatti, l'appoggio di entrambi gli avambracci attenuando il sovraccarico degli arti superiori, riducendo l'angolazione dei polsi e conseguentemente l'affaticamento dei tendini della mano. Inoltre, è bene usare uno schermo esterno se i caratteri sullo schermo del computer portatile sono troppo piccoli.

Accanto alla dotazione hardware, perché lo smart working sia efficace, è essenziale la disponibilità di una efficiente **infrastruttura applicativa**.

Se le operazioni tipicamente svolte in smart working si limitano alla predisposizione in autonomia di atti, piuttosto che a rispondere a richieste di chiarimento da parte dell'utenza, gli



strumenti di **office automation** (Office 365, Apache OpenOffice, etc) insieme ad un client di posta elettronica appaiono più che sufficienti. In questo caso anche la connettività di rete non è un elemento critico.

Se la predisposizione degli atti avviene in forma collaborativa ovvero se allo smart worker è richiesto di partecipare a riunioni e gruppi di lavoro, allora è necessaria l'introduzione degli strumenti sopra richiamati di **virtual collaboration** (Teams, Slack, WebEx, etc.), dove una adeguata connettività di rete è necessaria al loro pieno utilizzo. Queste applicazioni permettono di organizzare delle riunioni video con condivisione dei documenti e possibilità di lavorare contemporaneamente su uno stesso file ovvero di archiviarlo in cartelle condivise, nonché di gestire agende di lavoro. Si evidenzia come questa modalità di interazione sia diventata obbligatoria per le udienze sia civili che penali durante il periodo di emergenza da COVID-19 a seguito dell'approvazione, da parte di CSM e CNF, di due protocolli che declinano le modalità di attuazione delle norme contenute nel D.L. n. 18/2020 in materia di udienze civili tramite collegamento da remoto, udienze civili tramite trattazione scritta e video conferenza nel sistema penale.

Un livello superiore di efficienza dell'infrastruttura applicativa è rappresentato dall'**informatizzazione dei processi operativi**, rispetto alla quale la digitalizzazione dei provvedimenti amministrativi rappresenta la parte preponderante della Pubblica Amministrazione. Tra gli esempi più noti di questo fenomeno si ricorda il “protocollo informatico”, di cui al DPR 445/2000 e la digitalizzazione delle procedure giudiziarie, meglio nota come “Processo Civile Telematico”, ma più in generale si fa riferimento a tutti quegli applicativi gestionali che supportano le Amministrazioni nella produzione dei loro output tipici. Oltre ai generici vantaggi legati alla digitalizzazione degli atti, qui assunti come dogma per necessità di sintesi, in

relazione allo smart working occorre evidenziare che l'informatizzazione permette di effettuare controlli sui processi più efficaci in relazione alla misurazione della performance individuale -e conseguentemente organizzativa- sganciando definitivamente così la valorizzazione delle capacità e delle competenze dei dipendenti dalla loro presenza sul luogo di lavoro.

Dal un punto di vista tecnico, però, perché ciò sia possibile, occorre verificare che gli applicativi gestionali in parola siano stati progettati per essere resi disponibili anche fuori dall'ufficio. Similarmente, i portali intranet dovrebbero essere trasformati in aree riservate all'interno dei siti internet, in modo che tutte le funzioni e le informazioni veicolate per il loro tramite possano essere fruite anche senza connessione alla rete LAN.

Anche in questo caso, il problema si pone soprattutto in ottica di sicurezza informatica e la scelta di quale soluzione adottare per rendere tali applicativi disponibili da remoto dipende anche dal tipo di tecnologia sottostante gli stessi. L'accesso da remoto ad applicativi dedicati, siano essi in versione correnti che legacy^[1], può essere garantita dall'implementazione di adeguati sistemi di **sicurezza perimetrale** ovvero dall'utilizzo di connessioni virtuali, note come VPN^[2], o ancora tramite l'evoluzione di queste ultime rappresentata dalle così dette **“scrivanie virtuali”** (VDI)^[3]. In alcuni casi, per processi standardizzati, quali a titolo di esempio quelli di gestione del personale e quelli del ciclo di acquisto, potrà essere valutata anche l'adozione del modello **SAAS** (Software As A Service)^[4].

Ognuna delle soluzioni sopra elencate presenta un trade-off tra sicurezza informatica e costo di implementazione, costo da considerare sia in termini economici che di tempo necessario per l'implementazione stessa. Tutte queste soluzioni necessitano di una pianificazione e solo in rarissimi casi sono realizzabili in breve tempo; in altre parole, bisogna iniziare a pensare ai sistemi informatici perché possano sempre essere nativamente fruiti all'esterno dell'organizzazione.

Se per i processi internamente interni all'Amministrazione le soluzioni infrastrutturali sopra indicate garantiscono la possibilità di lavorare da remoto, differen-

te è la questione quando l'atto si forma secondo un iter che coinvolge soggetti esterni e in particolare quando a questi viene chiesta l'apposizione di una sottoscrizione autografa per rendere l'atto prodotto giuridicamente valido (si pensi tanto ai procedimenti amministrativi ad istanza di parte quanto, ad esempio, a quelli conciliativi) In questo caso la telematizzazione del processo e la possibilità che lo stesso sia realizzato internamente da remoto, appare molto più complessa. La soluzione è rappresentata dalla possibilità di firmare elettronicamente gli atti.

Il Regolamento UE 910/2014 (Regolamento eIDAS), all'art.3, paragrafo 1, n. 10 fornisce la definizione di firma elettronica: “dati in forma elettronica, acclusi oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici e utilizzati dal firmatario per firmare.” Oltre alle firme elettroniche cd. “semplici”, la normativa disciplina ulteriori tipologie di firme che assicurano in modo crescente la certezza del soggetto firmatario, nonché la sicurezza di un determinato documento elettronico. Si possono così incontrare: la firma elettronica avanzata (FEA) e quella qualificata (FEQ).

Il problema è che più aumenta la sicurezza fornita dalla firma digitale, più aumenta la complessità di gestione di tali firme e più diminuisce la probabilità che il comune cittadino o il piccolo imprenditore (con accezione atecnica) che intende accedere ai servizi della Pubblica Amministrazione da remoto ne rimanga escluso.

A favorire la diffusione della firma digitale degli atti, è intervenuta AgID con la recente determinazione n. 157/2020 del 23 Marzo 2020 recante le “Linee Guida per la sottoscrizione elettronica di documenti ai sensi dell'art. 20



del CAD” con la quale, all’esito del percorso di consultazione pubblica che si è svolto dal 21 novembre al 28 dicembre 2019, è stato formalmente riconosciuto allo SPID anche il valore giuridico di sottoscrizione autografa, in conformità all’articolo 20 del Codice dell’Amministrazione Digitale per la firma di atti e contratti^[5].

L’introduzione di questa nuova modalità di firma, così come l’utilizzo della Firma Elettronica Avanzata -altra modalità più facilmente utilizzabile dal comune cittadino- comportano però per la Pubblica Amministrazione la necessità di reingegnerizzare i propri sistemi al fine di permettere agli stessi di integrare questi sistemi di firma e telematizzare effettivamente i procedimenti coinvolti.

Le competenze digitali

26 anni fa nasceva un tormentone pubblicitario passato alla storia e adottato nel linguaggio comune: “La potenza è nulla senza controllo”. Oggi, volendo parafrasare il messaggio potremmo dire “l’infrastruttura è nulla senza le competenze per usarla” e tale frase appare tanto banale quanto attuale in riferimento allo smart working imposto a seguito del lockdown. Molte Amministrazioni si sono trovate ad implementare software collaborative senza la possibilità di organizzare corsi di formazione sugli stessi con l’effetto di avere la tecnologia a disposizione ma di non sapere come farla usare ai propri dipendenti: lo smart worker che non sa usare un tale prodotto ovviamente non può fruire di corsi di formazione sullo stesso, tramite il medesimo strumento.

Al di là del momento contingente, un’adeguata **formazione sulle competenze digitali** appare imprescindibile se si ammette che le tecnologie digitali sono condizione necessaria per permettere alle persone di svolgere il proprio lavoro da remoto; ma quale tipo di formazione e quale tipo di competenze sono richieste? Per attivare correttamente lo smart working non viene certamente chiesto al dipendente pubblico di possedere competenze sull’area SMAC (Social, Mobile, Analytics, Cloud), o quelle su Intelligenza Artificiale, Robotica, IoT o la Cybersecurity. Sono, invece, necessarie quelle individuate come Digital Soft Skills e definite dal Parlamento Europeo nel 2006 (Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del dicembre) come “saper utilizzare con dimestichezza e spirito critico le tecnologie della società dell’informazione (TSI) per il lavoro, il tempo libero e la comunicazione. Essa



è supportata da abilità di base nelle TIC (Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione): l’uso del computer per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare informazioni nonché per comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet”.

Oggi, considerato il quasi decennale blocco del turnover e un approccio sostanzialmente giuridico-amministrativista del “recruiting” nella PA, fattori che hanno portato ad avere, in media, un personale scarsamente “digitalizzato”, appare necessario investire nella formazione di competenze digitali come sopra declinate. A tale proposito, l’Ufficio per l’innovazione e la digitalizzazione del Dipartimento della funzione pubblica, ha curato la realizzazione di un documento che descrive l’insieme minimo delle conoscenze e abilità che ogni dipendente pubblico, non specialista IT, dovrebbe possedere per partecipare attivamente alla trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, il **Syllabus**. Organizzato in cinque aree tematiche e tre livelli di padronanza, questo documento dovrebbe rappresentare lo strumento di riferimento sia per l’attività di autoverifica delle competenze digitali che per la definizione di corsi volti a indirizzare i fabbisogni formativi rilevati.

Quale futuro per lo smart working post COVID-19 e il ruolo dell’ICT

Quella che stiamo vivendo è una sperimentazione su larga scala di una specie particolare di smart working, in realtà coincidente con l’home working, nato all’insegna dell’urgenza e dal “fai da te”. Con lo smart working non dovrebbe essere semplicemente cambiato l’indirizzo in cui viene effettuata la prestazione lavorativa, ma dovrebbe cambiare la modalità di effettuazione della prestazione stessa, che deve passare dalla semplice presenza sul luogo di lavoro all’orientamento per obiettivi. Pensare che l’informatica debba supportare lo smart working sempli-

cemente fornendo strumenti di collaborazione a distanza, ad esempio per fare una video-riunione virtuale o per condividere documenti su uno spazio cloud, vuol dire perdere una grande opportunità. L'ICT, attraverso la telematizzazione dei servizi erogati all'utenza e la digitalizzazione delle procedure interne può, da un lato, produrre un servizio migliore al cittadino e dall'altro fornire gli strumenti affinché la prestazione del dipendente pubblico possa essere sganciata dalla semplice presenza in ufficio e misurata e valutata secondo reali parametri di efficacia ed efficienza.

Perché ciò avvenga è necessario però:

- progettare correttamente le infrastrutture hardware e software affinché queste siano effettivamente disponibili anche fuori dall'ufficio;
- investire sulle competenze digitali di base, sia in termini di formazione del personale già presente nell'amministrazione, che introducendo tra i parametri di selezione del personale entrante il possesso delle Digital Soft Skills come sopra definite;
- misurare e valutare la performance -sia individuale che organizzativa- in ragione dell'efficienza nella produzione degli output e dell'efficacia degli outcome rispetto agli stakeholder esterni.

Ma quest'ultimo punto, e più in generale la progettazione sia informatica che organizzativa dello smart working, presuppone un ripensamento delle modalità con cui i dirigenti pubblici devono esercitare il proprio ruolo, un ripensamento che metta al centro la produzione di valore, la profonda conoscenza dei processi operativi della propria Amministrazione, la

capacità di valutare la misurazione informatizzata di output e outcome. ■

Note

- [1] Nella prassi informatica, si definisce legacy un'applicazione obsoleta ma che continua ad essere utilizzata in quanto non sostituibile nel breve tempo ovvero per la quale è iniziato un processo di reingegnerizzazione ancora da completarsi.
- [2] Una VPN (Virtuale Private Network) simula, tramite applicativi software di criptaggio dei dati, la connessione tra computer remoti come fossero collegati da reti fisiche dedicate (LAN). Tramite la VPN il dipendente in smart working può raggiungere gli applicativi normalmente visibili solo tramite rete Intranet anche per mezzo di una normale connessione internet. Le VPN presentano, però, elevati livelli di rischio per la sicurezza in ragione della possibilità di violare l'intera rete dell'Amministrazione attraverso la semplice compromissione di un singolo dispositivo utilizzato dai dipendenti.
- [3] Rispetto alla classica VPN, le "scrivanie virtuali" (VDI) utilizzano fattori di autenticazione a più livelli che impediscono l'intercettazione delle credenziali di accesso al sistema quando il dipendente si connette da remoto, rendendo la connessione stessa più sicura.
- [4] Con il modello SAAS un provider di servizi fornisce le applicazioni direttamente tramite Internet, le Amministrazioni si abbonano al software e accedono a esso tramite il web o servizi di integrazione applicativa del fornitore stesso.
- [5] Si evidenzia che, come precisato dal Consiglio di Stato – le Linee Guida adottate dall'Agenzia per l'Italia Digitale, ai sensi dell'articolo 71 del CAD, hanno carattere vincolante e assumono valenza

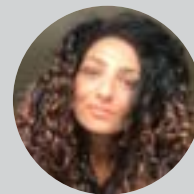
erga omnes. Nella gerarchia delle fonti, le Linee Guida sono inquadrare come un atto di regolamentazione, seppur di natura tecnica, con la conseguenza che esse sono pienamente azionabili davanti al giudice amministrativo in caso di violazione delle prescrizioni ivi contenute.

[*] 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



Il lavoro dei familiari in agricoltura e l'emersione dei rapporti di lavoro alla luce del Covid-19

di Annalisa Brescia [*]



A seguito dell'emergenza derivante dal Coronavirus, la quale ha determinato per la nostra Nazione, e in generale per l'intero Pianeta, dei cambiamenti epocali con uno stravolgimento di tutte le nostre abitudini e delle modalità di organizzazione delle forme di lavoro, il Governo ha emanato, attraverso il D.L n. 18 del 17 marzo 2020 e il D.L. n. 34 del 19 maggio 2020, tra le altre, delle disposizioni relative al settore agricolo. Trattasi, nello specifico, di modifiche normative la cui portata ha riflessi sull'intero comparto nazionale, al fine di ovviare al problema che oggi si presenta in tutti i grandi Paesi agricoli dell'Unione Europea, dove mancano i lavoratori stagionali per le campagne di raccolta. Invero, a causa del Covid-19, gli stagionali stranieri, che ogni anno contribuiscono ai raccolti, non potranno raggiungere il nostro Paese, con la conseguente messa in crisi del sistema finora in atto. E se si pensa all'entità numerica delle comunità di lavoratori agricoli regolari in Italia- secondo le elaborazioni della Coldiretti che ha collaborato al Dossier statistico Immigrazione 2019- (rumena con 107591 occupati, marocchini 35013, indiani 34043, albanesi 32264, senegalesi 14165, polacchi 13134, tunisini 13106, bulgari 11261, macedoni 10428 e pakistani 10272), ben si comprende la necessità e l'indispensabilità dei nuovi disposti normativi che mirano a sopperire all'assenza della manodopera estera in quanto, a seguito del blocco delle frontiere, quale misura di prevenzione del contagio, rischiano di mancare i 370 mila lavoratori regolari stranieri che in Italia vengono impiegati stagionalmente in agricoltura e che garantiscono il 27% del totale delle giornate di lavoro necessarie al settore, sempre secondo l'analisi della Coldiretti.

Disciplina delle attività svolte dai familiari in agricoltura

Nel lavoro in agricoltura, dal 2003 ad oggi, è stata elaborata un'apposita disciplina, compiuta e diretta, riservata alle attività svolte dai familiari all'interno dell'impresa familiare agricola, che ne ha sancito un adeguato inquadramento dal punto di vista previdenziale. La norma di riferimento, difatti, è contenuta nel D.Lgs. 10/09/2003, n. 276 "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del

lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003 n. 30", il quale all'art. 74, intitolato "Prestazioni che esulano dal mercato del lavoro", ha normativamente definito l'attività prestata a titolo occasionale in agricoltura, introducendo la disposizione secondo la quale *"con specifico riguardo alle attività agricole non integrano in ogni caso un rapporto di lavoro autonomo o subordinato le prestazioni svolte da parenti ed affini sino al terzo grado in modo meramente occasionale o ricorrente di breve periodo, a titolo di aiuto, di mutuo aiuto, obbligazione morale senza corresponsione di compensi, salvo le spese di mantenimento e di esecuzione dei lavori"*. In tal modo, tra le attività agricole, cui la norma fa riferimento, sono state inserite tutte quelle definite tali dal D.Lgs. n. 228/2001 e dai successivi correttivi; mentre nella categoria di prestazioni svolte sono state ricomprese tutte le attività poste in essere da parenti ed affini entro il quarto grado, senza il limite della sola raccolta dei prodotti agricoli. La portata di tale disposizione normativa è stata in seguito ampliata dal D.L. 10/02/2009 n.5, convertito con modificazioni dalla Legge 9 aprile 2009, n. 33, il quale all'art. 7 ter,



comma 13, ha ulteriormente allargato l'ambito di operatività del sopra citato art. 74 D.Lgs. n. 276/2003 prevedendo che *“all'articolo 74, comma 1, del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, le parole: «parenti e affini sino al terzo grado» sono sostituite dalle seguenti: «parenti e affini sino al quarto grado»*. In tal modo, è stata estesa ai parenti e agli affini entro il quarto grado la possibilità di rendere prestazioni occasionali o ricorrenti di breve periodo, senza che ciò configurasse un rapporto di lavoro autonomo o subordinato.

Pertanto, qualunque attività definibile agricola ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile può, ad oggi, sussistere tutti gli altri requisiti previsti dalla norma, integrare una prestazione occasionale.

Inoltre, non essendo specificata in alcun modo la figura del titolare dell'impresa agricola, le prestazioni possono essere rese in favore sia dei coltivatori diretti che degli altri imprenditori agricoli, iscritti entrambi all'Inps. Si parla, infine, di *“occasionalità ricorrente e di breve periodo”* in considerazione del fatto che in agricoltura essa è riferibile ad una serie di attività legate sia alla raccolta dei prodotti che a fasi strettamente temporali correlate alle stagioni, riguardando qualunque attività lavorativa, nonché *“di aiuto, di mutuo aiuto e di obbligazione morale”* poiché l'aspetto familiare solidaristico rappresenta un elemento qualificante. Alla base di tutto c'è, quindi, la gratuità della prestazione per la quale non possono essere corrisposte somme, tranne che le stesse non siano riferibili a quelle *“vive”* sostenute per l'esecuzione dei lavori e per il mantenimento.

Disciplina e requisiti del lavoro di parenti e affini ante Covid-19

Presupposti affinché la prestazione non si configuri come rapporto di lavoro dipendente o autonomo, di conseguenza, sono i seguenti:

- l'attività dovrà essere svolta in modo puramente occasionale o ricorrente di breve periodo (intendendosi con ciò un'attività resa senza carattere di abitudine, in via eccezionale e straordinaria, anche ripetutamente nel corso dell'anno, purché per brevi intervalli di tempo);
- esclusivamente a titolo di aiuto, unilaterale o reciproco, o in adempimento di un'obbligazione esclusivamente morale, atteso che qualora la prestazione sia fornita in esecu-



zione di una obbligazione giuridica, non sussistono gli estremi del lavoro occasionale;

- senza corresponsione di compensi in quanto le prestazioni devono essere gratuite. L'imprenditore non deve corrispondere alcunché a titolo di retribuzione o corrispettivo per l'attività prestata, essendo previsto solamente un eventuale rimborso spese e fatte salve le spese di mantenimento e di esecuzione dei lavori (es. vitto, alloggio spese per l'acquisto di mezzi, ecc.);
- da parenti ed affini entro il 4° grado.

Sul concetto di occasionalità che racchiude anche il *“ricorrente per breve periodo”*, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, ha fornito dei parametri di riferimento: a) prestazioni lavorative rese da un familiare pensionato, la cui collaborazione occasionale, morale, affettiva deve essere caratterizzata da un limitato e occasionale impegno lavorativo; b) prestazioni lavorative rese da un familiare titolare di altro lavoro a tempo pieno presso altro soggetto; c) prestazioni lavorative rese da un familiare nel limite di 90 giorni o 720 ore nell'anno, commisurate a prestazioni giornaliere di otto ore (vedasi sul punto le Circolari n. 37 del 10 giugno 2013 e n. 10478 del 2013 emanate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Nota n. 50 del 15 marzo 2018 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro). Pertanto, ricorrendo tutti i requisiti sopra descritti, le attività prestate dal parente o affine sono considerate come *“prestazioni che esulano dal mercato del lavoro”*, non riconducibili né allo schema del lavoro subordinato, né allo schema del lavoro autonomo. Ne consegue che le stesse non fanno sorgere alcuna obbligazione contributiva nei confronti degli Enti Previdenziali e pertanto non sussiste obbligo di denuncia all'Istituto né obbligo di comunicazioni di instaurazione e/o cessazione di tale rapporto nei confronti di al-

cun Ufficio o Ente, come si desume, tra l'altro, dal principio di cui alla legge delega n. 30/2003, articolo 4, lettera f): *“configurazione specifica come prestazioni che esulano dal mercato del lavoro e dagli obblighi connessi delle prestazioni svolte in modo occasionale o ricorrente di breve periodo, a titolo di aiuto, mutuo aiuto, obbligazione morale, senza corresponsione di compensi, salve le spese di mantenimento e di esecuzione dei lavori, e con particolare riguardo alle attività agricole”*. (Circolare INPS n. 22/2005). Invero, se per legge non è ravvisabile alcuna forma di lavoro autonomo o subordinato, non sussistono le incombenze di natura amministrativa derivanti dall'instaurazione di un rapporto di lavoro. La previsione normativa appena descritta, di conseguenza, non vale se per la prestazione lavorativa svolta c'è una corresponsione di retribuzione e l'apertura della posizione assicurativa, cosa che sovente avviene, anche per il conseguimento del “minimum” di giornate attribuibili per godere delle successive prestazioni previdenziali. Per quanto riguarda, invece, la posizione sugli infortuni è bene evidenziare che, seppure non sussista obbligo della copertura assicurativa Inail, trattandosi di prestazione non ricorrente, è opportuno che l'imprenditore stipuli a tutela dei familiari ed a tutela dell'impresa stessa, un'adeguata polizza assicurativa, limitando i loro interventi in attività a basso rischio, proprio in considerazione dell'impegno occasionale. Restano valide, in ogni caso, le precisazioni contenute nella lettera circolare n. 14184/2013 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Disposizioni nel settore agricolo a seguito dell'emergenza Covid-19

Decreto Cura Italia

Per far fronte all'emergenza scaturita dal Coronavirus il Governo ha emanato, attraverso il D.L. n.18 del 17 marzo 2020, c.d. “Decreto Cura Italia”, convertito nella L. 27/2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 29 aprile, tra le altre, disposizioni in favore degli imprenditori del comparto agricolo.

Invero l'art. 105 (Ulteriori misure per il settore agricolo), al comma 1, prevede la possibilità di avvalersi di prestazioni gratuite di parenti fino al sesto grado per tutto il periodo dell'emergenza, disponendo che *“all'articolo 74 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, le parole «quarto grado» sono sostituite dalle seguenti: «sesto grado»*. Pertanto, è san-

cita l'estensione del grado di parentela per l'effettuazione di lavori agricoli a titolo gratuito al fine di garantire la disponibilità degli alimenti e sopperire alla mancanza di manodopera, con ritorno alla previsione del disposto dell'art. 74 del D.Lgs. n. 276/2003 (limite del quarto grado) al termine dello stato emergenziale.

Inoltre, al c.1-quinquies del citato articolo è stato ulteriormente sancito che all'articolo 18 della L.31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), dopo il comma 3 è aggiunto il seguente: *«3-bis. Fino al termine dell'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del virus COVID-19, le disposizioni di cui all'articolo 74 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, si applicano anche a soggetti che offrono aiuto e sostegno alle aziende agricole situate nelle zone montane. Conseguentemente tali soggetti non sono considerati lavoratori ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81»*. Invero,



il citato articolo, in tema di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, definisce quale “lavoratore” 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 fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari. Al lavoratore così definito è equiparato: il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto, che presta la sua attività per conto delle società e dell'ente stesso; l'associato in partecipazione di cui all'articolo 2549, e seguenti del codice civile; il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui a specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la co-*

noscenza diretta del mondo del lavoro; l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione; il volontario, come definito dalla legge 1° agosto 1991, n. 266; i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile; il volontario che effettua il servizio civile; il lavoratore di cui al decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e successive modificazioni”.

Infine, per ovviare al mancato arrivo dei lavoratori stranieri, sono stati prorogati i permessi di soggiorno per lavoro stagionale in scadenza al fine di evitare agli stranieri di dover rientrare nel proprio Paese, proprio con l'inizio della stagione di raccolta nelle campagne. La proroga, secondo la circolare del Ministero degli Interni, dura fino al 15 giugno e riguarda i permessi di soggiorno in scadenza dal 31 gennaio al 15 aprile ai sensi dell'articolo 103 comma 2 del D.L. 18/2020.

Decreto Rilancio

Il successivo D.L. n. 34 del 19 maggio 2020, c.d. “Decreto Rilancio”, (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), approvato il 13 maggio 2020 e presentato in conferenza stampa in pari data, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 128 del 19 maggio 2020 – supplemento Ordinario n. 21, contiene tutte le misure adottate per fronteggiare l'emergenza Coronavirus e rilanciare l'economia. Nel te-

sto del provvedimento governativo emergono, difatti, interventi a sostegno di privati, singoli cittadini, imprese e aziende con l'obiettivo di “non lasciare indietro nessuno”.

Tra gli articoli nello stesso contenuti spicca l'art.103 che si occupa dell'emersione di rapporti di lavoro. Tale articolo, nei molteplici commi, stabilisce quanto segue:

“1. Al fine di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da Covid-19 e favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari, i datori di lavoro italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero i datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, possono presentare istanza, con le modalità di cui ai commi 4, 5, 6 e 7 per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri. A tal fine, i cittadini stranieri devono essere stati sottoposti a rilievi fotodattiloscopici prima dell'8 marzo 2020 ovvero devono aver soggiornato in Italia precedentemente alla suddetta data, in forza della dichiarazione di presenza, resa ai sensi della legge 28 maggio 2007, n. 68 o di attestazioni costituite da documentazione di data certa proveniente da organismi pubblici; in entrambi i casi, i cittadini stranieri non devono aver lasciato il territorio nazionale dall'8 marzo 2020.

2. Per le medesime finalità di cui al comma 1, i cittadini stranieri, con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo di soggiorno, possono richiedere con le modalità di cui al comma 16, un permesso di soggiorno temporaneo, valido solo nel territorio nazionale, della durata di mesi sei dalla presentazione dell'istanza. A tal fine, i predetti cittadini devono risultare presenti sul territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020, senza che se ne siano allontanati dalla medesima data, e devono aver svolto attività di lavoro, nei settori di cui al comma 3, antecedentemente al 31 ottobre 2019, comprovata secondo le modalità di cui al comma 16. Se nel termine della durata del permesso di soggiorno temporaneo, il cittadino esibisce un contratto di lavoro subordinato ovvero la documentazione



retributiva e previdenziale comprovante lo svolgimento dell'attività lavorativa in conformità alle previsioni di legge nei settori di cui al comma 3, il permesso viene convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo, si applicano ai seguenti settori di attività:

a) agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse;

b) assistenza alla persona per se stessi o per componenti della propria famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o handicap che ne limitino l'autosufficienza;

c) lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare.

4. Nell'istanza di cui al comma 1 è indicata la durata del contratto di lavoro e la retribuzione convenuta, non inferiore a quella prevista dal contratto collettivo di lavoro di riferimento stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, se il rapporto di lavoro cessa, anche nel caso di contratto a carattere stagionale, trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 22, comma 11, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, al fine di svolgere ulteriore attività lavorativa.

5. L'istanza di cui ai commi 1 e 2, è presentata dal 1° giugno al 15 luglio 2020, con le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ed il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali da adottarsi entro dieci giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, presso:

a) l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per i lavoratori italiani o per i cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea;

b) lo sportello unico per l'immigrazione, di cui all'art. 22 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni per i lavoratori stranieri, di cui al comma 1;

c) la Questura per il rilascio dei permessi di soggiorno, di cui al comma 2.

6. Con il medesimo decreto di cui al punto 5 sono altresì stabiliti i limiti di reddito del datore di lavoro richiesti per la conclusione del rapporto di lavoro, la documentazione idonea a comprovare l'attività lavorativa di cui al comma 16 nonché le modalità di dettaglio di svolgimento del procedimento. Nelle more della de-



finizione dei procedimenti di cui ai commi 1 e 2 la presentazione delle istanze consente lo svolgimento dell'attività lavorativa; nell'ipotesi di cui al comma 1 il cittadino straniero svolge l'attività di lavoro esclusivamente alle dipendenze del datore di lavoro che ha presentato l'istanza.

7. Le istanze sono presentate previo pagamento, con le modalità previste dal decreto interministeriale di cui al comma 5, di un contributo forfettario stabilito nella misura di 500 euro per ciascun lavoratore; per la procedura di cui al comma 2, il contributo è pari a 130 euro, al netto dei costi di cui al comma 15 che restano comunque a carico dell'interessato. È inoltre previsto il pagamento di un contributo forfettario per le somme dovute dal datore di lavoro a titolo retributivo, contributivo e fiscale, la cui determinazione e le relative modalità di acquisizione sono stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con il Ministro dell'interno ed il Ministro delle politiche agricole e forestali.

8. Costituisce causa di inammissibilità delle istanze di cui ai commi 1 e 2, limitatamente ai casi di conversione del permesso di soggiorno in motivi di lavoro, la condanna del datore di lavoro negli ultimi cinque anni, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per:

a) favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'immigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite, nonché per il reato di cui all'art. 600 del codice penale;

b) intermediazione illecita e sfruttamento del

lavoro ai sensi dell'articolo 603-bis del codice penale; c) reati previsti dall'articolo 22, comma 12, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

9. Costituisce altresì causa di rigetto delle istanze di cui ai commi 1 e 2, limitatamente ai casi di conversione del permesso di soggiorno in motivi di lavoro, la mancata sottoscrizione, da parte del datore di lavoro, del contratto di soggiorno presso lo sportello unico per l'immigrazione ovvero la successiva mancata assunzione del lavoratore straniero, salvo cause di forza maggiore non imputabili al datore medesimo, comunque intervenute a seguito dell'espletamento di procedure di ingresso di cittadini stranieri per motivi di lavoro subordinato ovvero di procedure di emersione del lavoro irregolare.

10. Non sono ammessi alle procedure previste dai commi 1 e 2 del presente articolo i cittadini stranieri:

a) nei confronti dei quali sia stato emesso un provvedimento di espulsione ai sensi dell'articolo 13, commi 1 e 2, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e dell'articolo 3 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, e successive modificazioni.

b) che risultino segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore per l'Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato;

c) che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, compresa quella pronunciata anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei reati previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale o per i delitti contro la libertà personale ovvero per i reati inerenti gli stupefacenti, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Ita-

lia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite;

d) che comunque siano considerati una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone. Nella valutazione della pericolosità dello straniero si tiene conto anche di eventuali condanne, anche con sentenza non definitiva, compresa quella pronunciata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei reati previsti dall'articolo 381 del codice di procedura penale.

11. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto fino alla conclusione dei procedimenti di cui ai commi 1 e 2, sono sospesi i procedimenti penali e amministrativi nei confronti del datore di lavoro e del lavoratore, rispettivamente:

a) per l'impiego di lavoratori per i quali è stata presentata la dichiarazione di emersione, anche se di carattere finanziario, fiscale, previdenziale o assistenziale;

b) per l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio nazionale, con esclusione degli illeciti di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

12. Non sono in ogni caso sospesi i procedimenti penali nei confronti dei datori di lavoro per le seguenti ipotesi di reato:

a) favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'immigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite, nonché per il reato di cui all'art. 600 del codice penale;

b) intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ai sensi dell'articolo 603-bis del codice penale.

13. La sospensione di cui al comma 11 cessa nel caso in cui non venga presentata l'istanza di cui ai commi 1 e 2, ovvero si proceda al rigetto o all'archiviazione della medesima, ivi compresa la mancata presentazione delle parti di cui al comma 15. Si procede comunque all'archiviazione dei procedimenti penali e amministrativi a carico del datore di lavoro se l'esito negativo del procedimento derivi da cause indipendenti dalla volontà o dal comportamento del datore medesimo.



14. Nel caso in cui il datore di lavoro impieghi quali lavoratori subordinati, senza preventiva comunicazione obbligatoria di istaurazione del rapporto di lavoro, stranieri che hanno presentato l'istanza di rilascio di permesso di soggiorno temporaneo di cui al comma 2 sono raddoppiate le sanzioni previste dall'art.3 comma 3 del decreto legge 22 febbraio 2002 n. 12, convertito con modifiche dalla legge 23 aprile 2002 n. 73 dell'articolo 39 comma 7 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modifiche dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, dall'art. 82 secondo comma del decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 1955 n. 797 e dall'articolo 5 primo comma della legge 5 gennaio 1953, n. 4. Quando i fatti di cui all'art. 603-bis del codice penale sono commessi ai danni di stranieri che hanno presentato l'istanza di rilascio di permesso di soggiorno temporaneo di cui al comma 2, la pena prevista al primo comma dello stesso articolo è aumentata da un terzo alla metà.

15. Lo sportello unico per l'immigrazione, verificata l'ammissibilità della dichiarazione di cui al comma 1 e acquisito il parere della questura sull'insussistenza di motivi ostativi all'accesso alle procedure ovvero al rilascio del permesso di soggiorno, nonché il parere del competente Ispettorato territoriale del lavoro in ordine alla capacità economica del datore di lavoro e alla congruità delle condizioni di lavoro applicate, convoca le parti per la stipula del contratto di soggiorno, per la comunicazione obbligatoria di assunzione e la compilazione della richiesta del permesso di soggiorno per lavoro subordinato. La mancata presentazione delle parti senza giustificato motivo comporta l'archiviazione del procedimento.

16. L'istanza di rilascio del permesso di soggiorno temporaneo di cui al comma 2 è presentata dal cittadino straniero al Questore, dal 1° giugno al 15 luglio 2020, unitamente alla documentazione in possesso, individuata dal decreto di cui al comma 6 idonea a comprovare l'attività lavorativa svolta nei settori di cui al comma 3 e riscontrabile da parte dell'Ispettorato Nazionale del lavoro cui l'istanza è altresì diretta. All'atto della presentazione della richiesta, è consegnata un'attestazione che consente all'interessato di soggiornare legittimamente nel territorio dello Stato fino ad eventuale comunicazione dell'Autorità di pubblica sicurezza, di svolgere lavoro subordinato, esclusivamente nei settori di attività di cui al comma 3, nonché di presentare l'eventuale domanda di conversione del permesso di soggiorno temporaneo in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. È consentito all'istante altresì, di iscriversi al registro di cui all'art.19



del decreto legislativo 14 settembre 2015 n.150 esibendo agli Uffici per l'impiego l'attestazione rilasciata dal Questore di cui al presente articolo. Per gli adempimenti di cui al comma 2, si applica l'articolo 39, commi 4-bis e 4-ter della legge 16 gennaio 2003, n. 3; il relativo onere a carico dell'interessato è determinato con il decreto di cui al comma 5, nella misura massima di 30 euro.

17. Nelle more della definizione dei procedimenti di cui al presente articolo, lo straniero non può essere espulso, tranne che nei casi previsti al comma 10. Nei casi di cui al comma 1, la sottoscrizione del contratto di soggiorno congiuntamente alla comunicazione obbligatoria di assunzione di cui al comma 15 e il rilascio del permesso di soggiorno comportano, per il datore di lavoro e per il lavoratore, l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi relativi alle violazioni di cui al comma 11. Nel caso di istanza di emersione riferita a lavoratori italiani o a cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, la relativa presentazione ai sensi del comma 5, lett. a) comporta l'estinzione dei reati e degli illeciti di cui al comma 11, lett. a). Nei casi di cui al comma 2, l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi relativi alle violazioni di cui al comma 5 consegue esclusivamente al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

18. Il contratto di soggiorno stipulato sulla base di un'istanza contenente dati non rispondenti al vero è nullo ai sensi dell'articolo 1344 del codice civile. In tal caso, il permesso di soggiorno eventualmente rilasciato è revocato ai sensi dell'articolo 5, il comma 5 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, e successive modifiche.

19. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, è determinata la destinazione del contributo forfettario, di cui al comma 7.

20. Al fine di contrastare efficacemente i fenomeni di concentrazione dei cittadini stranieri di cui ai commi 1 e 2 in condizioni inadeguate a garantire il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie necessarie al fine di prevenire la diffusione del contagio da Covid-19, le Amministrazioni dello Stato competenti e le Regioni, anche mediante l'implementazione delle misure previste dal Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, adottano soluzioni e misure urgenti idonee a garantire la salubrità e la sicurezza delle condizioni alloggiative, nonché ulteriori interventi di contrasto del lavoro irregolare e del fenomeno del caporalato. Per i predetti scopi il Tavolo operativo istituito dall'art. 25 quater del D.L. n.119/2018 convertito con modifiche dalla legge n.136/2018, può avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, del supporto del Dipartimento per la protezione civile e della Croce Rossa Italiana. All'attuazione del presente comma le Amministrazioni pubbliche interessate provvedono nell'ambito delle rispettive risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

21. Al comma 1 dell'articolo 25-quater del decreto legge n. 119 del 23 ottobre 2018, dopo le parole rappresentanti sono aggiunte le seguenti "dell'Autorità politica delegata per la coesione territoriale, nonché dell'Autorità politica delegata per le pari opportunità".

22. Salvo che il fatto costituisca reato più grave, chiunque presenta false dichiarazioni o attestazioni, ovvero concorre al fatto nell'ambito delle procedure previste dal presente articolo, è punito ai sensi dell'articolo 76 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Se il fatto è commesso attraverso la contraffazione o l'alterazione di documenti oppure con l'utilizzazione di uno di tali documenti, si applica la pena della reclu-

sione da uno a sei anni. La pena è aumentata fino ad un terzo se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale.

23. Per consentire una più rapida definizione delle procedure di cui al presente articolo, il Ministero dell'interno è autorizzato ad utilizzare per un periodo non superiore a mesi sei, tramite una o più agenzie di somministrazione di lavoro, prestazioni di lavoro a contratto a termine, nel limite massimo di spesa di 30.000.000 euro per il 2020, da ripartire nelle sedi di servizio interessate nelle procedure di regolarizzazione, in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 comma 28 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

A tal fine il Ministero dell'interno può utilizzare procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni".

Dalla lettura del citato articolo, pertanto, si comprende come si tratti di una importante modifica in tema di emersione del lavoro nero in agricoltura e nel settore domestico, nonché in tema di tutela dei diritti dei lavoratori stranieri.

La regolarizzazione dei migranti e del lavoro nero, secondo alcune stime, dovrebbe comportare l'accesso a questa procedura di 200mila delle circa 600mila persone che vivono nel nostro Paese senza un regolare permesso di soggiorno. Ciò perché l'accesso è riservato solo ad alcune categorie lavorative e prevede che la regolarizzazione possa essere chiesta secondo due modalità:

- i datori di lavoro, entro determinati limiti di reddito richiesti per la conclusione del rapporto di lavoro, possono chiedere di regolarizzare i migranti che vogliono assumere, previo pagamento di € 500,00 per il costo di ogni singola regolarizzazione, oltre a un contributo forfettario per le somme dovute dal datore di lavoro a titolo retributivo, contributivo e fiscale per ciascuno;
- i migranti possono chiedere un permesso temporaneo di sei mesi per cercare lavoro, previo pagamento di € 130,00 per il rinnovo del relativo permesso. In questo caso, però, deve trattarsi di cittadini stranieri, con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo di soggiorno, e devono risultare presenti sul territorio nazionale



alla data dell'8 marzo 2020, e devono essere in grado di dimostrare di aver già lavorato nei settori lavorativi previsti nel Decreto, antecedentemente al 31 ottobre 2019.

Tutte le domande dovranno essere presentate dal 1 giugno al 15 luglio presso:

- lo sportello unico per l'immigrazione per i lavoratori stranieri, di cui al comma 1;
- la Questura per il rilascio dei permessi di soggiorno, di cui al comma 2.

Sono previste cause di esclusione sia per i datori di lavoro che per i lavoratori stranieri, in presenza di determinati reati e di apposite condizioni indicate nel Decreto.

Invero, sono considerate inammissibilità le istanze di cui ai commi 1 e 2, limitatamente ai casi di conversione del permesso di soggiorno in motivi di lavoro, presentate da datori di lavoro condannati, negli ultimi cinque anni, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata ex art. 444 del c.p.p., per:

- a) favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'immigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite, nonché per il reato ex art. 600 c.p.;
- b) intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex art. 603-bis c.p.;
- c) reati previsti dall'articolo 22, comma 12, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

Non sono, inoltre, ammessi alle procedure previste dai commi 1 e 2 i cittadini stranieri:

- a) nei confronti dei quali sia stato emesso un provvedimento di espulsione;
- b) che risultino segnalati ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato;
- c) che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, compresa quella pronunciata ex art. 444 del c.p.p., per uno dei reati previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale o per i delitti contro la libertà personale ovvero per i reati inerenti gli stupefacenti, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite;
- d) che siano considerati una minaccia per l'or-



dine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone.

La presentazione dell'istanza di emersione comporta l'estinzione dei reati e degli illeciti per l'impiego di lavoratori per i quali la stessa è stata presentata.

Invero, se l'istanza di emersione si riferisce a lavoratori stranieri, la sottoscrizione del contratto di soggiorno unitamente alla comunicazione obbligatoria di assunzione e il rilascio del permesso di soggiorno comportano, per il datore di lavoro e per il lavoratore, l'estinzione dei reati e degli illeciti amministrativi relativi alle violazioni relative ai procedimenti penali e amministrativi nei loro confronti, rispettivamente:

- per l'impiego di lavoratori per i quali è stata presentata la dichiarazione di emersione, anche se di carattere finanziario, fiscale, previdenziale o assistenziale;
- per l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio nazionale, con esclusione degli illeciti di cui all'articolo 12 D.Lgs. 286/1998.

L'estinzione dei predetti reati ed illeciti relativi a lavoratori stranieri nel caso della procedura di emersione relativa a cittadini stranieri, con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo di soggiorno consegue esclusivamente al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Permangono in essere, invece, i procedimenti penali nei confronti dei datori di lavoro per i seguenti reati:

- a) favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'immigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare

in attività illecite, nonché per il reato di cui all'art. 600 del codice penale;

- b) intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ai sensi dell'articolo 603-bis del codice penale.

Parentela e affinità

La parentela

La parentela è il vincolo che unisce le persone che discendono dalla stessa persona e sono quindi legate tra loro da un vincolo di consanguineità. Tale rapporto giuridico rinvia la sua definizione e disciplina negli art. 74 e ss. del Codice Civile.

L'articolo 74 c.c. stabilisce, infatti, che *“la parentela è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo. Il vincolo di parentela non sorge nei casi di adozione di persone maggiori di età, di cui agli articoli 291 e seguenti”*. In tal modo, la parentela sussiste sia se legittima, ossia quando il rapporto di consanguineità ha alla base un'unione fondata sul matrimonio, sia se naturale, qualora il rapporto derivi da relazioni more uxorio.

Ai fini della determinazione, il vincolo si distingue in funzione delle linee di parentela, differenziando la linea retta dalla linea collaterale, in ragione della sussistenza o meno di una derivazione diretta tra un soggetto e l'altro. La parentela in linea retta presuppone una discendenza diretta (padre-figlio) ovvero mediata (nonno-nipote); quella collaterale, invece, ricorre quando manchi tale vincolo di derivazione ma vi sia ugualmente uno stipite comune (si pensi al legame tra fratelli, cugini, zii e nipoti).



La disciplina giuridica è contenuta nell'art. 75 c.c., il quale sancisce che:

- la linea retta unisce le persone di cui l'una discende dall'altra (ad es. padre e figlio, nonno e nipote);
- la linea collaterale unisce le persone che, pur avendo uno stipite comune, non discendono l'una dall'altra (ad es. fratelli, zio e nipote).

Nel successivo art. 76 c.c. è contenuta, invece, la definizione dei gradi della parentela e delle modalità di computo. Il grado corrisponde alla generazione o, più precisamente, all'intervallo computato in generazioni che separa due o più persone. Il computo dei gradi diverge a seconda che interessi la linea retta ovvero quella collaterale:

- nella linea retta si computano tanti gradi quante sono le generazioni, escluso lo stipite (così a titolo esemplificativo padre e figlio sono parenti in linea retta di primo grado - figlio, padre, figlio = 3; $3 - 1 = 2$; mentre nonno e nipote lo sono di secondo grado - nonno, padre, figlio = 3; $3 - 1 = 2$ e via enumerando);
- la linea collaterale i gradi si computano dalle generazioni, salendo da uno dei parenti fino allo stipite comune e da questo discendendo all'altro parente, sempre restando escluso lo stipite.

Quanto all'esclusione, nella linea retta come in quella collaterale, dello stipite comune ai fini del computo, essa si spiega agevolmente in quanto, essendo egli elemento generante, non può come tale costituire “grado”. Il successivo art. 77 c.c. sancisce, infine, i limiti alla parentela enunciando che *“la legge non riconosce il vincolo di parentela oltre il sesto grado, salvo che per alcuni effetti specialmente determinati”*, sul presupposto non dichiarato della scarsa considerazione che il senso comune riserva ai parenti di grado più lontano. Pertanto, la determinazione del grado assume particolare rilievo agli effetti della rilevanza della parentela.

L'affinità

L'affinità è disciplinata dall'art. 78 c.c., il quale sancisce che *“è il vincolo tra un coniuge e i parenti dell'altro coniuge. Nella linea e nel grado in cui taluno è parente d'uno dei due coniugi, egli è affine dell'altro coniuge. L'affinità non cessa per la morte, anche senza prole, del coniuge da cui deriva, salvo*



che per alcuni effetti specialmente determinati. Cessa se il matrimonio è dichiarato nullo, salvi gli effetti di cui all'articolo 87, n. 4".

Trattasi di un rapporto che vede come presupposto l'esistenza di una relazione di coniugio e ha valenza limitata in quanto non va oltre la persona, non essendo gli affini tali fra di loro.

L'affinità riproduce nelle linee e nei gradi il rapporto di parentela che unisce l'altro coniuge e i suoi parenti. In tal modo si distingue tra affinità in linea retta e in linea collaterale.

Si instaura affinità in linea retta tra il coniuge e i parenti in linea retta dell'altro coniuge (ad esempio tra suocera e genero); in linea collaterale, invece, lega un coniuge con i parenti in linea collaterale dell'altro (si pensi ai cognati).

Al contrario, gli affini di un coniuge non sono da considerarsi affini degli affini dell'altro coniuge (*adfines inter se non sunt adfines*): le mogli di due fratelli, ad esempio, non sono affini tra loro (nonostante comunemente si chiamino cognate).

Circa gli effetti, numerose sono le analogie con il vincolo di parentela. Invero, l'affinità rivela quale presupposto sia per l'impostazione di obblighi di natura patrimoniale in riferimento al sorgere dell'obbligazione alimentare entro il limite del secondo grado (art. 433 c.c.) sia per obblighi di natura non patrimoniale e a contenuto negativo, come l'obbligo per il Giudice di astenersi dalle cause in cui sia parte un affine (art. 51 c.p.c.).

L'affinità agisce, inoltre, come impedimento al matrimonio, costituendo una causa che ne esclude la legittimazione. Sussiste, difatti, il divieto di coniugio tra persone legate da rapporto di affinità in linea retta ed in linea collaterale entro il secondo grado (art. 87 nn. 4 e 5 c.c.). Per di più, l'affinità in linea retta si pone come causa di rapporti incestuosi.

Diversamente da quanto invece accade a seguito del vincolo della parentela, gli effetti dell'affinità non hanno riscontri sui diritti ereditari, essendo gli affini assenti dall'elenco dei successibili.

Inoltre, a differenza del rapporto di parentela, che prevedendo uno stipite comune non può mai venir meno, l'affinità può cessare per cause determinate. È previsto, difatti, che nonostante permanga in caso di morte di uno dei coniugi, restando il vedovo o la vedova legati da tale vincolo ai parenti del coniuge defunto, lo stesso cessi in ipotesi di nullità del matrimonio, venendo meno retroattivamente i vincoli di affinità.

Gradi di parentela ex art. 105 D.L. 18/2020

Soggetto	Grado di parentela
Genitori e figli	1°
Nonni, Nipoti, Fratelli e Sorelle	2°
Bisnonni, Bisnipoti, Nipoti (Figli di fratelli), Zii paterni e materni	3°
Pronipoti (figli di figli di fratelli), Cugini, Prozii (Fratelli dei nonni)	4°
Figli di pronipoti, Figli di cugini, Cugini dei genitori	5°
Figli di figli di cugini, Figli dei cugini dei genitori	6°

Accertamenti ispettivi

Lavoro dei familiari

In sede di verifiche ispettive, nei confronti del lavoro prestato da parenti e affini, trattandosi di prestazioni gratuite occasionali, sarà onere degli ispettori dover contestare che trattasi di prestazione lavorativa in senso stretto, dimostrandolo con "*puntuale ed idonea documentazione probatoria di carattere oggettivo e incontrovertibile*" (vedasi la Circolare n. 37 del 10 giugno 2013 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali). Ciò significa che non spetta a chi beneficia della prestazione dimostrare la regolarità della posizione di chi sta lavorando, ma in caso di errata applicazione della norma o di abuso della stessa, il beneficiario della prestazione è soggetto all'irrogazione delle sanzioni per lavoro nero, non avendo inviato la preventiva e obbligatoria comunicazione di assunzione. Per questo, la "Direzione Generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro, con le Circolari n. 10478 del 10 giugno 2013 e n. 14184 del 5

agosto 2013, è intervenuta per fornire al personale ispettivo indicazioni in merito al corretto inquadramento dei collaboratori familiari nei settori dell'artigianato, dell'agricoltura e del commercio. Per ultimo, anche l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con nota n. 50 del 15 marzo 2018, ha confermato che le prestazioni effettuate dai familiari di un imprenditore o lavoratore autonomo sono generalmente prestazioni occasionali rese in via gratuita (in quanto di natura morale e affettiva) e comportano l'iscrizione IVS solo in casi particolari, ad esempio in presenza dei "requisiti di abitualità e di prevalenza". Sul punto è intervenuta anche la Corte di Cassazione la quale, nella Sentenza 4535/2018, ha stabilito la legittimità del lavoro prestato tra familiari in caso sussistano determinati indici oggettivi attraverso i quali si possa riconoscere un effettivo inserimento organizzativo e gerarchico del familiare nell'organizzazione aziendale. In tal caso, la presunzione di gratuità del lavoro familiare viene superata, attraverso la prova dell'esistenza del vincolo di subordinazione della prestazione lavorativa. Nello specifico, il rapporto di lavoro tra familiari è da considerarsi legittimo quando è possibile dimostrare:

- il carattere oneroso della prestazione con corresponsione di un compenso a cadenze prestabilite;
- la costante presenza del familiare presso il luogo di lavoro;
- l'osservanza di un orario di lavoro;
- il "programmatico valersi da parte del titolare della prestazione lavorativa" (del familiare).

Lavoratori irregolari oggetto di sanatoria

Quando, invece, in sede di accertamento ispettivo, il datore di lavoro impieghi, quali lavora-

tori subordinati, senza la preventiva comunicazione obbligatoria di istaurazione del rapporto di lavoro, cittadini stranieri che abbiano presentato l'istanza di rilascio di permesso di soggiorno temporaneo di cui al comma 2 D. L. n. 34/2020, le sanzioni previste dall'art. 3 c. 3 D.L. n. 12/2002 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art. 1 della L. 73/2002, per il lavoro nero, sono raddoppiate. Si ricorda che la Corte Costituzionale con sentenza 4-12 aprile 2005, n. 144 (in G.U. 1a ss 20/04/2005, n. 16) ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del D.L. 12/2002 nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione.

Al contrario, nell'ipotesi in cui i fatti ex art. 603-bis c.p. (Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) siano commessi nei confronti di stranieri che abbiano presentato l'istanza di rilascio di permesso di soggiorno temporaneo di cui al comma 2 D. L. n. 34/2020, la pena prevista al primo comma dello stesso articolo è aumentata da un terzo alla metà.

Invero, il citato articolo punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque:

1. recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;
2. utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno. Lo stato di bisogno

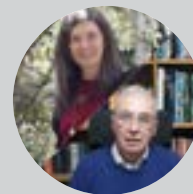
ricorre quando il soggetto passivo, pur non versando in assoluta indigenza, si trovi in condizioni anche temporanee di estrema criticità, tali da rendergli impossibile il provvedere alle proprie esigenze elementari. ■

[*] L'Avv. Annalisa Brescia è Funzionario Ispettivo in servizio presso l'ITL di Cosenza e si occupa anche di vigilanza assicurativa, avendo frequentato il relativo corso di formazione svolto dall'INAIL. Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.



Lavorare al tempo del Coronavirus: alcune buone prassi sempre valide

di Dorina Cocca e Tiziano Argazzi [*]



Premessa

Pandemia, contagio, lockdown, droplets, triage, cluster, asintomatico, quarantena, distanziamento interpersonale, immunità di gregge, restart e Fasi 1-2-3. Queste sono alcune delle tante parole che sono entrate nel vocabolario degli italiani, dal momento in cui il Covid-19 ha manifestato tutta la sua virulenza. Si è iniziato a maneggiare, con relativa destrezza, termini che fino a qualche mese fa erano patrimonio esclusivo di virologi ed infettivologi e si è diventati esperti anche di mascherine, dei loro codici identificativi e dei relativi livelli di protezione. Poi, non passa giorno senza che ci siano migliaia e migliaia di visite sui “web browser”, per vedere se la scienza ha fatto progressi nella ricerca di un trattamento (farmacologico o vaccinale) in grado di sconfiggere il virus.

L'emergenza epidemiologica ha anche comportato, per diverse settimane, un significativo rallentamento delle attività produttive: ciò ha generato, come è facile immaginare, una grave crisi economica e lavorativa. Secondo l'Ufficio Studi della Confartigianato di Mestre entro la fine di quest'anno potrebbero essere 100 mila le aziende artigiane costrette a chiudere i battenti, con una perdita secca di oltre 300mila posti di lavoro. Alcuni settori, quali ad esempio il turismo e la ristorazione, sono letteralmente in ginocchio e si risolleveranno solo in tempi medio lunghi e con cospicui aiuti pubblici.

Adesso che il periodo acuto dell'epidemia sembra definitivamente alle spalle, si è entrati nella **Fase 2** e poi dal 3 giugno scorso nella **“Fase 3”** che ha consentito la riapertura di tutte le attività produttive pur con l'applicazione di rigidi protocolli di sicurezza, per fronteggiare il diffondersi dell'epidemia negli ambienti di lavoro.

Dal 31 gennaio scorso – data in cui il Governo



ha deliberato lo stato di emergenza – ad oggi si è assistito ad una significativa produzione normativa (composta da circa 300 interventi di portata generale^[1] introdotti a mezzo decreti legge, DPCM, direttive ministeriali e ordinanze regionali e comunali) interamente mirata a contenere la diffusione del virus che dalla fine del febbraio scorso ha portato ad una serie impressionante di contagi e di decessi in tutto il Paese.

Per quanto riguarda il mondo del lavoro i primi provvedimenti che sono stati assunti, hanno da subito sospeso tutte le attività produttive, industriali e commerciali, ad eccezione di quelle essenziali per fronteggiare l'emergenza e per mantenere “acceso”, anche se al minimo dei giri, il motore produttivo del Paese^[2].

Nel seguito si cercherà di tratteggiare alcune delle problematiche di maggior impatto su lavoratori e luoghi di lavoro, focalizzando l'attenzione sul **protocollo condiviso per il contrasto e il contenimento del virus negli ambienti di lavoro** sottoscritto il 14 marzo scorso e poi integrato il 24 aprile (nel seguito **“Protocollo”**), sui recenti pronunciamenti del Garante della Privacy e sulla **riorganizzazione del lavoro anche con utilizzo dello smart working**. Argomenti di grande attualità in periodo di convivenza con il CoVid-19 ma anche elementi e modalità organizzative ed operative che potrebbero essere considerate buone prassi da utilizzare, in tutto od in parte, anche “per il dopo” quando cioè questo flagello sarà debellato.

Salute pubblica e lavoro: quale equilibrio?

Per inquadrare al meglio le tematiche in trattazione, si ritiene utile ricordare brevemente un recente pronunciamento del Consiglio di Stato^[3]. Il Supremo Consesso amministrativo, nell'esaminare il ricorso effettuato da un bracciante agricolo che non aveva ottemperato all'obbligo della quarantena obbligatoria in quanto aveva paura di perdere il lavoro, ha affermato che deve considerarsi preminente su tutto, il **diritto alla salute** della generalità dei cittadini, che può essere messo in pericolo da comportamenti individuali che, seppur considerati astrattamente legittimi, sono potenzialmente tali da diffondere il coronavirus. In tale quadro i giudici hanno rilevato che, per la prima volta dal dopoguerra, sono state poste in essere norme "fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona – dal libero movimento, al lavoro, alla privacy – in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini". Per queste ragioni la gravità del danno individuale (nella fattispecie rappresentato dal licenziamento del lavoratore) non può condurre a derogare, limitare o comprimere la primaria esigenza di cautela avanzata nell'interesse della collettività, corrispondente ad un interesse nazionale dell'Italia oggi non superabile in alcun modo.

Le argomentazioni proposte dal Consiglio di Stato mettono in chiara evidenza che la tutela della salute è un diritto fondamentale di ciascun cittadino ed in ragione dell'art. 32 Cost viene affermato l'inequivocabile dovere della Repubblica di tutelarla, sia in relazione alla posizione soggettiva del singolo, sia in riferimen-

to al più generale interesse della collettività. **È quindi di pacifica evidenza che la tutela della salute è un diritto soggettivo perfetto di ogni cittadino.** Un diritto cioè attribuito in maniera diretta ed incondizionata al soggetto con conseguente limite a quelle attività (pubbliche e private) che ne pongono in pericolo l'esistenza e la solidità.

Va da sé che **salute pubblica e lavoro** non sono entità distinte ed autonome ma intrinsecamente connesse. **Infatti investire nella promozione della salute significa investire sulla qualità del lavoro, della società e della vita delle persone.**

Inoltre, come è stato recentemente ben argomentato da Matteo Colombo di Adapt, se prendiamo a riferimento un periodo temporale abbastanza ampio entro cui realizzare il bilanciamento degli interessi, tra tutela della salute e sviluppo economico, ci si rende facilmente conto che "in esito alla prima ci guadagna il secondo", a patto ovviamente di non limitarsi a considerare come "valore", anche in termini economici, la disponibilità di ricchezza ed a riconoscere, al contempo, il significato cruciale per lo sviluppo delle nostre società rivestito da altre dimensioni del vivere umano. In altre parole, è palese che **salute, lavoro, sviluppo economico e società** sono concetti tra loro intimamente collegati^[4].

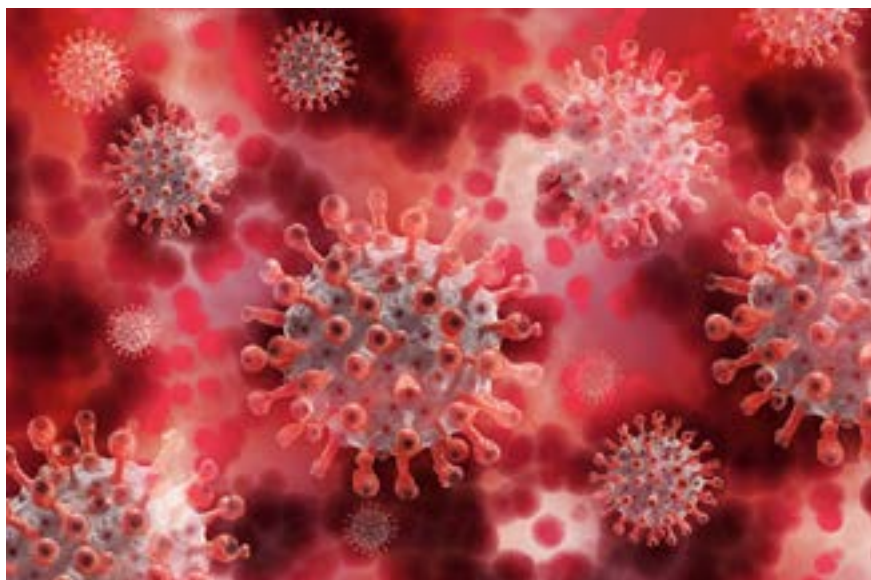
Verso un nuovo umanesimo e una diversa organizzazione del lavoro

Quanto sopra esposto assume preminente evidenza in questo periodo in cui la pandemia oltre a seminare sofferenza e morte e ad attentare seriamente alla stabilità dell'economia, sta

portando ad un ripensamento dell'elenco dei valori anche con riguardo al mondo del lavoro.

È ancora presto per dire come sarà il sistema della produzione che uscirà da questa crisi, la più grave e profonda degli ultimi decenni. Usualmente quando si parla di **crisi** si intende qualcosa di negativo, da allontanare il prima possibile.

Il termine però deriva dal verbo greco "krino" che significa valutare, giudicare ed anche cambiare. In quest'ultima accezione è arrivato ai giorni nostri. Infatti la crisi è da **con-**



siderare un momento cruciale che impone cambiamenti repentini che possono essere il presupposto per generare una rinascita, rispetto alla situazione pregressa.

Questo riporta alla memoria la teoria dello “*Schöpferische Zerstörung*” – letteralmente “burrasca della distruzione creativa” – dell’economista austriaco Joseph Alois Schumpeter. Secondo lo studioso, i processi di innovazione industriale che danno vita, ad esempio, a nuovi beni di consumo, nuovi metodi di produzione e nuove forme di organizzazione industriale rivoluzionano dall’interno, la struttura economica che, in tal modo, si rinnova continuamente per generare nuovo ed ulteriore sviluppo^[5]. Appare quindi di fondamentale importanza che le imprese utilizzino questo periodo di emergenza per progettare il futuro che è oramai dietro l’angolo.

Molti studiosi e commentatori, in Italia ed all’estero, concordano che per uscire dalla crisi post pandemia sia imprescindibile dare vita ad un nuovo umanesimo, basato su un diverso modello di sviluppo orientato alla sostenibilità ed incentrato sul rispetto delle persone e sulla tutela della natura e dell’ambiente con valorizzazione della green economy. In tale contesto la solidarietà non deve più essere un comportamento eccezionale da mettere in campo in momenti straordinari, ma deve permeare ed irradiare ogni scelta.

La pandemia ha messo in fila una serie di problematiche che, due studiosi all’inizio degli anni ’70 hanno definito “Wicked Problems”^[6], situazioni così complesse e connesse con così tanti fattori da rendere molto difficile l’individuazione delle modalità per affrontarle con successo. Inoltre come ha ben rilevato Luca Cigna, Research Fellow presso l’Osservatorio sul Futuro del Lavoro della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, questi problemi tendono a generarne altri, altrettanto complessi e sempre di difficile soluzione.

Orbene, per ritornare al caso qui in trattazione, se non si individuano soluzioni appropriate per affrontare al meglio la crisi epidemica, è facile passare alla crisi finanziaria, con passi successivi verso la recessione e la crisi sociale.

Recentemente Tiziano Treu, presidente del CNEL, ha sottolineato che questa crisi è “profondamente diversa da tutte quelle precedenti, perché colpisce direttamente la vita delle persone ed è espressione di una comune fragilità dei nostri sistemi economici e sociali”, mette “in gioco lo stesso modello di sviluppo che finora ha governato i nostri Paesi e quindi la qualità della crescita e della vita dei cittadini”^[7].



Quanto detto evidenzia, in maniera palese, che l’attuale crisi riporta in rilievo una serie di questioni che da anni aspettano risposte. Può essere quindi l’occasione per affrontarle in maniera approfondita ed arrivare ad una nuova organizzazione del mercato del lavoro, concreta ed innovativa, incentrata sulla solidarietà e sui valori comuni, ed in grado di dare certezze e futuro ai lavoratori. Sicuramente per arrivare a tale obiettivo le scelte da fare saranno epocali e per questo estremamente difficili. Unica cosa certa è che da questa epidemia si esce non con un mero ritorno al passato ma con un balzo ragionato verso il futuro per promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile ed un lavoro decoroso per tutti.

Protocollo condiviso Sindacati-Aziende per il contrasto al coronavirus

A parere di chi scrive per centrare tale obiettivo è, innanzi tutto, indispensabile riprogettare l’organizzazione del lavoro secondo i nuovi parametri di sicurezza diventati ineludibili a causa della pandemia^[8]. Quattro potrebbero essere le direttrici lungo cui muoversi: **(a)** Rimodulazione dei turni di presenza ampliandone le fasce orarie e diluendoli anche su sei giorni settimanali; **(b)** Introduzione di forme di articolazione dell’orario di lavoro con orari differenziati e flessibilità di uscita ed entrata per favorire il distanziamento. Risulta anche fondamentale qualificare l’uso delle risorse ed armonizzare i tempi professionali e personali dei lavoratori; **(c)** Elaborazione di un modello di prevenzione partecipato per la gestione dei nuovi pericoli rafforzando quel principio di responsabilizzazione individuale e collettiva che dovrebbe già essere uno dei capisaldi della sicurezza in ogni luogo di lavoro.

A ben vedere, un primo passo in tale direzione è stato compiuto con il “**Protocollo**” che contiene dettagliate linee guida per agevolare

le imprese nell'adozione di piani di sicurezza anti-contagio e fornisce indicazioni operative finalizzate a incrementare, negli ambienti di lavoro non sanitari, le misure di precauzione per contrastare l'epidemia in corso.

In tale contesto, risulta fondamentale anche l'aggiornamento del DVR, per classificare le diverse mansioni lavorative in funzione dei livelli di rischio. Al riguardo l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con **nota n. 89 del 13.03.2020**, ha osservato che la pandemia in atto è da iscrivere fra i **rischi biologici** e pertanto, ispirandosi ai principi di massima precauzione ed, in applicazione del D.Lgs. 81/2008, ritiene utile la redazione di un piano di intervento o una procedura per un approccio graduale nell'individuazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione, basati sul contesto aziendale, sul profilo del personale assicurando anche adeguati dispositivi di protezione quando, in ragione della mansione svolta, non sia possibile garantire la distanza interpersonale di almeno un metro.

Tutela della privacy durante l'emergenza sanitaria

L'emergenza sanitaria ha portato anche ad interrogarsi sulla ammissibilità di limitare, anche in maniera incisiva, alcuni diritti sanciti dalla Costituzione. Appare assodato che in contesti emergenziali, alcuni diritti possano essere limitati ma i livelli di compressione debbono essere proporzionali alle esigenze specifiche e solo per il periodo di tempo strettamente necessario.

È a tutti noto che uno dei principali punti di forza della democrazia è rappresentato dalla sua resilienza cioè dalla sua capacità di modulare le deroghe alle regole ordinarie, in ragione delle

necessità, inscrivendole in un quadro di garanzie certe e senza cedere a improvvisazioni.

In altre parole, per affrontare e vincere la forza, molto spesso letale, di questo nemico invisibile è necessario operare un doveroso ed adeguato bilanciamento tra interessi di salute pubblica, libertà e diritti fondamentali tra i quali rientra quello della tutela della privacy. Infatti, come ha recentemente evidenziato il Garante della Privacy, *"il limite dell'emergenza è insomma nel suo non essere autonoma fonte del diritto ma una circostanza che il diritto deve normare, pur con eccezioni e regole duttili, per distinguersi tanto dalla forza, quanto dall'arbitrio". Il nostro sistema democratico infatti "non ammette un regime extra ordinem per lo stato di eccezione" ma solo deroghe appropriate che non possono fare riferimento al "governo dell'emozione" ma debbono essere sempre riconducibili "alla logica del diritto e non dell'arbitrio"*¹⁹.

Stephen Hawking, uno dei più conosciuti fisici teorici del mondo era solito ripetere che **"Intelligence is the ability to adapt to change"**. Una frase che ben si attaglia a questo periodo, in cui è doppiamente necessario agire con intelligenza per adattarsi alle temporanee limitazioni introdotte, indispensabili per combattere la pandemia con armi adeguate. Ciò vale anche per il diritto alla privacy. Al riguardo il Regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati chiarisce che il diritto alla protezione dei dati personali non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità.

In relazione con questo importante principio, il **"Protocollo"** e le FAQ del Garante del 4 maggio scorso, hanno individuato il perimetro entro il quale il datore è legittimato a trattare i dati personali dei propri dipendenti, in attuazione delle misure di gestione e contenimento dell'emergenza epidemiologica in ambiente lavorativo, fermo restando che detto trattamento deve essere effettuato in ottemperanza ai principi di **necessità, proporzionalità e finalità**.

Innanzitutto è lecito per il datore misurare la temperatura corporea del dipendente per accertarsi che la stessa



non superi i 37,5°C. Però, trattandosi di dato personale, in fase di registrazione è ammessa la sola indicazione del superamento della soglia stabilita dalla legge (e non anche il valore rilevato, in ossequio al principio di “minimizzazione”) e solamente quando ciò sia necessario per documentare le ragioni che hanno impedito l’accesso al luogo di lavoro. Tali dati, a parere di chi scrive, potranno essere conservati solamente per il periodo in cui permane lo stato di emergenza sanitario deliberato dal Governo: attualmente fino al 31 luglio.

Poi il datore potrà richiedere ai dipendenti ed ai soggetti terzi, che abbiano necessità di entrare in azienda, di dichiarare di non essere stati in contatto negli ultimi 14 giorni con soggetti risultati positivi al Covid-19. Anche al ricorrere di tale fattispecie, precisa il Garante, dovranno essere raccolti solo i dati necessari, adeguati e pertinenti rispetto alla prevenzione della pandemia e astenersi dal richiedere informazioni aggiuntive in merito alla persona risultata positiva, alle specifiche località visitate o altri dettagli relativi alla sfera privata.

Rimane di grande rilevanza il ruolo del medico competente: anche nella fase emergenziale, rimane l’unico a poter trattare legittimamente una ampia gamma di dati personali dei dipendenti. Inoltre continua a collaborare con il datore di lavoro e con gli RLS e gli RLST per proporre le misure di regolamentazione legate al Covid-19. In particolare, in ragione della maggiore esposizione al rischio di contagio dei lavoratori, ha la possibilità di sottoporli a visite straordinarie che, configurandosi come vere e proprie misure di prevenzione di carattere generale, andranno effettuate nel rispetto dei principi di protezione dei dati personali. Il medesimo provvede anche a segnalare al datore quei casi specifici in cui reputi che la particolare condizione di fragilità connessa con lo stato di salute del dipendente ne suggerisca l’impiego in ambiti meno esposti al rischio di infezione.

Smart working per una nuova organizzazione del lavoro

Il Governo durante l’emergenza epidemiologica, ha anche introdotto una procedura semplifi-



cata per accedere allo smart working. A ben vedere, tale modalità lavorativa è caratterizzata solo parzialmente dai tratti distintivi del lavoro agile. I segni che lo contraddistinguono, si avvicinano di molto a quelli del Telelavoro. Senza dilungarsi in questa sede, nella ricerca di una terminologia adeguata, si potrebbe quasi dire che la nuova modalità introdotta non identifica lo “smart working” ma bensì un “**home working**” in grado di garantire la continuità delle attività di servizio e di business direttamente dal domicilio del prestatore, scongiurando in tal modo la sua sospensione o esenzione dal lavoro. **Per tali ragioni, a giudizio degli scriventi, tale innovativa modalità di lavoro potrebbe anche caratterizzarsi, per questa fase, come ammortizzatore sociale.**

Il lavoro agile, come definito dall’art. 18 della Legge 81/2017, pone l’accento sulla flessibilità organizzativa, sulla volontarietà delle parti che sottoscrivono l’accordo individuale e sull’utilizzo di strumentazioni, in particolare Pc portatili e tablet, che consentano di lavorare da remoto. Due sono le sue funzioni primarie: **favorire il bilanciamento dei tempi di lavoro e di vita** (work life balance) e **incrementare la produttività e la competitività**. Fra i capisaldi anche la piena autonomia del prestatore sia nell’individuazione degli orari e dei luoghi (casa, sede distaccata dell’azienda o coworking) dove svolgere la prestazione.

Ovviamente quanto appena detto è applicabile in periodi di “salute sanitaria”. Invece in questa fase emergenziale il Governo ha raccomandato alle imprese ed alle Amministrazioni pubbliche di utilizzare, il più possibile, **modalità di lavoro agile per tutte quelle attività che possono essere svolte dal domicilio**

del lavoratore o, comunque, in modalità a distanza.

Giova sottolineare che lo **smart working dell'emergenza**, a differenza di quello **“doc”**, può essere svolto solo dal domicilio del lavoratore e con pieno rispetto degli usuali orari di lavoro e, molto spesso, con reperibilità telefonica per l'intera durata della prestazione. **Da ciò discende, a parere di chi scrive, anche la piena spettanza dei buoni pasto contemplati e disciplinati dai singoli CCNL.**

È stata anche introdotta una procedura semplificata di attivazione del lavoro agile, che consente al datore di porlo in essere, in maniera unilaterale e senza il consenso del dipendente, fino al termine dell'emergenza epidemiologica.

Di converso, non esiste un diritto generale del lavoratore a svolgere la propria prestazione lavorativa in modalità agile adducendo, ad esempio, la paura del contagio, per sé e per i propri familiari. Però le norme recentemente introdotte sottolineano che il lavoro agile è un diritto per i lavoratori disabili e per coloro che abbiano nel proprio nucleo un familiare con grave disabilità. Lo stesso diritto è esteso ai lavoratori immunodepressi (o con familiari conviventi in tali condizioni) ed a chi ha figli minori di 14 anni (Art. 90 D.L. 34/2020).

Chi scrive è dell'avviso che il diritto al lavoro agile sussista anche per i lavoratori con particolari situazioni di fragilità. Al riguardo il Ministero della Salute con circolare del 29.04.2020 ha evidenziato che i dati epidemiologici rilevano una maggiore fragilità nelle fasce di età più elevate della popolazione (persone con più di 55 anni) ed in presenza di comorbidità che possono caratterizzare una maggiore rischiosità. La situazione di “maggiore fragilità” viene individuata dunque nell'età

e nella sussistenza di eventuali patologie del lavoratore.

Un elemento positivo, fra i tanti negativi portati dalla pandemia, è che **l'emergenza sanitaria ha impresso una accelerazione a tale modalità di lavoro che, in pochi mesi, si è trasformata da attività residuale, appannaggio di pochissimi, ad un nuovo modo di lavorare apprezzato da milioni di lavoratori.** Nell'ottobre dell'anno passato l'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano ha censito 570mila smart worker. Attualmente ci sono oltre 7 milioni e mezzo di home worker.

Anche nella PA il cambio di passo è stato notevole. Prima dell'emergenza lo smart working nelle Amministrazioni Pubbliche era attestato su percentuali abbastanza esigue. Oggi invece, in ragione dei provvedimenti del Governo, i numeri sono di tutto rispetto. Inoltre, come rilevato da “Il Sole 24 Ore” del 3.06.2020, ai dipendenti pubblici il **lavoro agile piace**, tanto che il 93,6% vorrebbe continuare con tale modalità anche nel post pandemia. Il Ministro per la Pubblica Amministrazione Fabiana Dadone, recentemente intervistata da “La Stampa”, ha confermato l'intenzione di mantenere almeno il 30% dei dipendenti in smart working.

È quindi di tutta evidenza l'appello di tale nuovo modo di lavorare. Superata l'emergenza, se sarà usato in modo equilibrato ed efficace, potrà finalmente dispiegare tutte le sue tante potenzialità e portare risultati positivi e benefici per le aziende e per i lavoratori. In tal modo il cambiamento sarebbe radicale, per certi aspetti epocale e quasi sicuramente irreversibile.

Osservazioni conclusive



Il mondo del lavoro dopo la pandemia molto probabilmente non sarà più lo stesso. Il virus ha portato all'attenzione alcune grandi questioni che già cercano con insistenza risposte, certamente non facili. Quale futuro è dietro l'angolo? Cosa ci aspetta alla fine del tunnel emergenziale? Quale sarà il mercato del lavoro nel dopo Coronavirus? Domande che generano altri interrogativi.

Certamente dalla crisi non si esce con un mero ritorno al passato. Appare indispensa-

bile un grande balzo ragionato verso il futuro per dare vita ad un nuovo modello di sviluppo, in grado di promuovere una crescita economica duratura ed inclusiva ed orientata alla sostenibilità. Preziose alleate in questo percorso di rinascita sono le nuove tecnologie. Senza grandi intoppi si potranno svolgere da casa od in co-working la maggior parte dei lavori d'ufficio. Secondo alcuni studiosi, le imprese non vivranno più di sedi, uffici e cartellini da timbrare ma di professionalità. Come ripete spesso il sociologo Domenico De Masi, nell'attuale mondo del lavoro sta crescendo in maniera esponenziale l'importanza delle funzioni innovative e creative che si possono svolgere anche in posti diversi dall'ufficio e dalla sede aziendale.

La Pubblica Amministrazione fin dall'inizio della pandemia è intervenuta sulla propria organizzazione del lavoro, prevedendo per tutti i lavoratori la possibilità di lavorare in "home working", garantendo in tal modo la prosecuzione dell'attività amministrativa, seppure in forma ridotta.

Ciò è stato possibile anche perché i dipendenti hanno utilizzato la propria strumentazione (Pc, cellulare e tablet) e la connessione internet di casa. Il paradigma *Byod – Bring your own device (porta con te il tuo dispositivo)* – è risultato vincente. Tale modalità, apprezzata dalla maggior parte dei dipendenti pubblici, potrebbe tornare utile in futuro anche per gestire le tante emergenze quotidiane (quali allerte meteo, inquinamento, scioperi dei mezzi pubblici, traffico) che non consentano di raggiungere la sede di lavoro. Per proseguire su tale strada è fondamentale la responsabilizzazione del lavoratore che fruirà di una ampia autonomia lavorativa, ferma restando la "co-presenza" sul luogo di lavoro per uno-due giorni la settimana per "rinsaldare i legami di squadra" e favorire il confronto diretto tra colleghi.

Da quanto precede è di tutta evidenza che le modalità organizzative ed operative, poste in essere e sperimentate in questo periodo, potrebbero rappresentare, in tutto o in parte, buone pratiche di lavoro anche per il dopo pandemia quando diventerà imprescindibile rilanciare l'economia ed organizzare nel migliore dei modi i processi produttivi ed i modelli di vita e di lavoro. ■

Note

[1] L'elenco completo, aggiornato al 26/05/2020, è reperibile sul sito del Garante della Privacy. Inserendo



nella home page la chiave "Raccolta Covid-19", compare "Raccolta delle principali disposizioni adottate in relazione allo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19". Basta un click e si apre un "volume" di 396 pagine;

- [2] È stata raccomandata la sospensione delle attività nei reparti non indispensabili alla produzione, l'elaborazione di protocolli anti contagio, la massima limitazione degli spostamenti all'interno dell'azienda ed utilizzare modalità di lavoro agile se compatibile con l'attività svolta;
- [3] Consiglio di Stato Sez. III decreto n. 2867 del 31.03.2020;
- [4] Bollettino Adapt 20.04.2020. Epidemie, salute pubblica e sviluppo economico: una lezione dal passato. Articolo di Matteo Colombo Adapt Junior Fellow;
- [5] Joseph A. Schumpeter, Capitalismo, Socialismo e Democrazia. Edizioni Etas 1994. Pagg. 456;
- [6] "Wicked Problems", letteralmente "problemi sciagurati", furono definiti in tal modo, per la prima volta nel 1973, da Horst Rittel e Melvin Webber che li paragonarono ad un intricato groviglio di fili dove è difficile individuare quali bisogna tirare per primi;
- [7] Tiziano Treu. "L'emergenza coronavirus obbliga a ripensare lavoro e welfare" editoriale pubblicato su "Notiziario Mercato del Lavoro n.1/2020";
- [8] Il datore di lavoro è garante ex lege della salute e sicurezza dei lavoratori. L'art. 2087 cod.civ. gli impone di adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che sono necessarie a tutelare l'integrità fisica dei suoi prestatori di lavoro;
- [9] Antonello Soro: la sfida privacy in Era coronavirus. Intervista al Garante di Angela Majoli. Ansa del 17.03.2020.

[*] Dorina Cocca in servizio presso la sede di Rovigo dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Ferrara Rovigo. Tiziano Argazzi giornalista, esperto in comunicazione e in materia lavoristica. Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero degli Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per la Pubblica Amministrazione.

Covid-19, sorveglianza sanitaria, lavoratori fragili: il caos della normativa

di Gianluca Meloni [*]



Nel contesto dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del Covid-19, le aziende, i lavoratori e gli operatori della sicurezza nei luoghi di lavoro hanno dovuto affrontare complessità le quali hanno fatto emergere da un lato i **limiti della normativa pre-esistente**, dall'altro l'**inadeguatezza del legislatore** a intervenire con rapidità ed efficacia.

Uno degli aspetti di maggiore criticità per i datori di lavoro che devono gestire l'attività aziendale garantendo misure di sicurezza rispetto ai rischi di diffusione del Covid-19, riguarda le **diverse condizioni di rischio dei lavoratori**, in particolare per l'attenzione dovuta ai soggetti che presentano specifiche situazioni di debolezza a causa delle loro condizioni di salute.

A tale proposito, il **“Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro”**, sottoscritto il 14 marzo 2020 dalle parti sociali su invito del Presidente del Consiglio e fatto proprio dal Governo, indicava esplicitamente nel punto 12, che *“il medico competente segnala all'azienda situazioni di particolare fragilità e patologie attuali o pregresse dei dipendenti e l'azienda provvede alla loro tutela nel rispetto della privacy”*.

Nell'**integrazione al protocollo**, sottoscritta il **24 aprile 2020**, tale indicazione è stata confermata; ma ha subito una radicale modifica nella Circolare del 29 aprile 2020, **“Indicazioni operative relative alle attività del medico competente nel contesto delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro e nella collettività”**, nella quale si indica che il medico competente:

- sia coinvolto per le identificazioni dei soggetti con particolari situazioni di fragilità ed è raccomandabile che la sorveglianza sanitaria ponga particolare attenzione ai soggetti fragili anche in relazione all'età;
- nella valutazione della differibilità delle visite mediche periodiche terrà conto della maggiore fragilità legata all'età nonché di eventuali patologie del lavoratore di cui è già a conoscenza.

La circolare specifica inoltre che *“i lavoratori vanno comunque – attraverso adeguata informativa – sensibilizzati a rappresentare al medico competente l'eventuale sussistenza di patologie (a solo titolo esemplificativo, malattie cardiovascolari, respiratorie, metaboliche), attraverso la richiesta di visita medica di cui all'art. 41 c. 1 lett. c. (c.d. visita a richiesta del lavoratore)”*.

In questa nuova formulazione è evidente un mutamento di prospettiva, nella quale diviene centrale la funzione informativa del **datore di lavoro**; a quest'ultimo sono riferibili anche le responsabilità per le misure di carattere orga-

nizzativo: il testo afferma infatti che, *“diversi interventi organizzativi che già nell'ordinarietà contribuiscono al mantenimento al lavoro di soggetti cosiddetti “fragili”, a maggior ragione in questo periodo emergenziale vanno a potenziare la loro portata in termini di efficacia”*.

Nel testo della circolare è completamente scomparso, senza alcuna nota esplicita, il riferimento all'obbligo per il medico competente di segnalazione dei soggetti fragili alle aziende. Perché?

Tale previsione aveva destato notevole allarme negli operatori del settore, in quanto una comunicazione di tale natura era in contrasto con la previsione normativa. Tralasciando le complesse disposizioni a tutela della privacy, e concentrandoci sul **Decreto Legislativo 81/2008**, occorre richiamare come l'art. 25 stabilisce che il medico competente, *“istituisce, aggiorna e custodisce, sotto la propria responsabilità, una cartella sanitaria e di rischio per ogni lavoratore sottoposto a sorveglianza sanitaria; tale cartella è conservata con salvaguardia del segreto professionale e, salvo il tempo strettamente necessario per l'esecuzione della sorveglianza sanitaria e la trascrizione dei relativi risultati, presso il luogo di custodia concordato al momento della nomina del medico competente”*.

La confusione causata dai protocolli e dalle circolari ha posto numerosi medici competenti di fronte a un dilemma: venire meno alla prescrizione di comunicazione dei soggetti fragili alle aziende o violare il divieto normativo che impo-

ne il segreto professionale (in entrambi i casi esponendosi ai rischi di controversie legali)?

Nonostante le sollecitazioni diffuse, spesso le ASL non hanno saputo dare una risposta (o peggio: le indicazioni erano diverse, anche da ASL della stessa regione), probabilmente anche esse vittime della confusione normativa.

Successivamente è intervenuto il **Garante della Privacy**, il quale nelle FAQ presenti nel portale istituzionale, ha precisato che *“il medico competente provvede a segnalare al datore di lavoro quei casi specifici in cui reputi che la particolare condizione di fragilità connessa anche allo stato di salute del dipendente ne suggerisca l’impiego in ambiti meno esposti al rischio di infezione. A tal fine, non è invece necessario comunicare al datore di lavoro la specifica patologia eventualmente sofferta dal lavoratore”*.

Cosa significa che *“non è invece necessario comunicare al datore di lavoro la specifica patologia eventualmente sofferta dal lavoratore”*? Si tratta di un divieto? Qualora il medico comunicasse invece tali informazioni, rischia di incorrere in una controversia legale?

Ancora: chi sono i lavoratori fragili? La determinazione delle condizioni di fragilità viene delegata al medico competente, senza ulteriori indicazioni.

Inoltre, gli interventi del Governo avevano, in questa prima fase, omesso di regolare la gestione dei lavoratori fragili nelle **aziende prive di medico competente**.

Il **D.Lgs. 81/2008** prevede, per il datore di lavoro, l’obbligo di nomina del medico competente soltanto nel caso sia stata attivata la sorveglianza sanitaria, la quale viene posta in essere esclusivamente nei casi in cui l’attività lavorativa comporti rischi per la salute dei lavoratori.

L’articolo 83 del **Decreto Legge 19 maggio 2020**, n. 34, è intervenuto correggendo parzialmente e per un periodo limitato di tempo l’attuale normativa, prevedendo una **sorveglianza sanitaria emergenziale**.

Nello specifico il Decreto stabilisce che:

- per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive e commerciali in relazione al rischio di contagio da virus SARS-CoV-2, fino alla data di cessazione dello stato di emergenza i datori di lavoro pubblici

e privati assicurano la **sorveglianza sanitaria eccezionale** dei lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio;

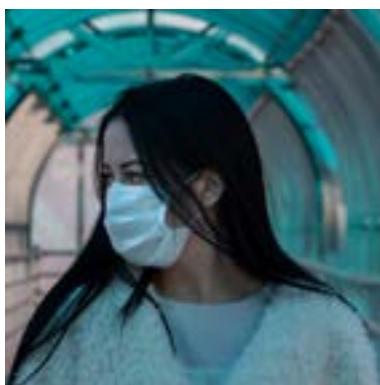
- per i datori di lavoro che non sono tenuti, in base al D.Lgs. 81/2008, alla nomina del medico competente per l’effettuazione della sorveglianza sanitaria, fermo restando la possibilità di **nominarne uno per il periodo emergenziale**, la sorveglianza sanitaria eccezionale può essere richiesta ai servizi territoriali dell’INAIL che vi provvedono con propri medici del lavoro, su richiesta del datore di lavoro.

Restano tuttavia notevoli perplessità sulla formulazione normativa, in particolare rispetto ai seguenti aspetti:

- **l’individuazione dei lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio** che devono essere sottoposti a sorveglianza sanitaria resta vaga e confusa, così come le modalità di accesso alla stessa: devono essere sottoposti a visita tutti i lavoratori in tali condizioni, oppure gli stessi possono fare la visita a richiesta?
- l’articolo 83 del Decreto regola la “sorveglianza sanitaria eccezionale” **escludendo dalla stessa l’applicabilità degli articoli 25, 39, 40 e 41 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81**, ossia di tutta la regolazione della sorveglianza sanitaria: il medico competente, di conseguenza, non avrebbe l’obbligo di informare il lavoratore, di collaborare con il datore di lavoro, di visitare gli ambienti di lavoro. Non essendo applicabile l’articolo 41 il medico non dovrebbe esprimere nemmeno il giudizio di idoneità alla mansione, anche se il **Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34** contiene un riferimento al divieto per il datore di lavoro di recedere dal contratto con il lavoratore in caso di inidoneità.

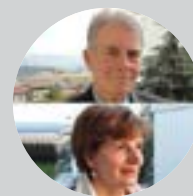
È evidente come questa materia sia stata gestita dal Governo e dal Ministero della Salute senza la necessaria attenzione, dando alle aziende, ai lavoratori e ai medici competenti informazioni incomplete e spesso contraddittorie. Tale situazione non dovrebbe mai determinarsi, poiché la chiarezza del dettato normativo è un elemento imprescindibile per garantire la certezza del diritto, la convivenza civile, il dispiegarsi dell’attività produttiva; ma tale carenza risulta ancora più grave in un contesto drammatico e complesso come quello che stiamo vivendo. ■

[*] Senior Consultant Mercato del lavoro e ICT at e-land S.r.l. (www.e-land.it). Esperto di sicurezza nei luoghi di lavoro.



Le prestazioni di lavoro volontario e gratuito

di Luigi Oppedisano ed Erminia Diana [*]



Nell'ordinamento giuridico italiano, in via generale, non trovano spazio le prestazioni lavorative gratuite. A vietare la gratuità delle prestazioni è proprio la Costituzione^[1] che prevede una retribuzione proporzionata all'attività resa dal prestatore. Infatti, la gratificazione della prestazione lavorativa è data proprio dalla retribuzione, considerato che questa assume una funzione sociale quando si tratta dell'unica fonte di sostentamento del lavoratore subordinato.

Introduzione

In deroga al principio di carattere generale di retribuire la prestazione, nel nostro ordinamento giuridico trova luogo la prestazione volontaria^[2]. Il legislatore aveva già previsto e disciplinato tale particolare forma di apporto di lavoro con la legge 10 agosto 1991, n. 266, la c.d. legge quadro sul volontariato. Infatti, è all'articolo 2 della norma che è prevista regolamentata l'**attività di volontariato**. Inizia così un percorso che il nostro legislatore, nello stesso anno, riprende nuovamente con la legge 8 novembre 1991, n. 381 che disciplina le cooperative sociali. La norma sulle cooperative sociali può essere considerata quale prima fonte che disciplina l'impresa sociale, essendo le cooperative, per loro natura, imprese senza fine di lucro e, pertanto, all'articolo 2 nel regolamentare l'attività del socio volontario, è stata introdotta la particolare figura del socio volontario e ne ha disciplinato le modalità della **prestazione gratuita delle attività**^[3].

Il legislatore, animato dalla volontà di superare la frammentazione della normativa riguardante gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, per riorganizzare la disciplina ha scelto una procedura semplificata, quella della delega. Inoltre, il legislatore facendosi carico di promuovere modifiche all'impresa sociale, con la legge 6 giugno 2016, n. 106 ha conferito al Governo la delega e l'indirizzo per riformare il terzo settore, l'impresa sociale e la disciplina del servizio civile universale.

Con il D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, modificato dal D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105, viene varato il codice del terzo settore che ha revisionato in modo organico l'intera disciplina in tema di organizzazioni non lucrative di utilità sociale (onlus), entro il quale trova la sua regolamentazione anche il volontariato^[4] e lo stesso provvedi-

mento prevede l'abrogazione della legge 10 agosto 1991, n. 266, la legge 7 dicembre 2000, n. 383 recante "disciplina delle associazioni di promozione sociale" ed il D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 155 riguardante la "disciplina dell'impresa sociale".

La riforma non è entrata in vigore immediatamente, ma la sua attuazione è stata rinviata all'emanazione di una serie consistente di decreti ed atti attuativi, nonché autorizzazioni da parte dell'Unione Europea. Tali atti normativi di attuazione ammontano complessivamente a 36, rispettivamente 24 atti per il codice del terzo settore e 12 per l'impresa sociale, mentre gran parte degli stessi non sono stati ancora adottati.

La prestazione lavorativa del volontario negli enti del Terzo Settore

In attesa del completamento della riforma ed in assenza del previsto Registro Unico del Terzo Settore, attualmente nel gruppo degli Enti del Terzo Settore (ETS) troviamo le Associazioni di Promozione Sociale (APS), le Organizzazioni di Volontariato (ODV) e le Onlus di opzione.

Al fine di sostenere l'azione del volontariato e l'interesse generale, il legislatore, per prima cosa ha previsto che gli Enti del Terzo Settore, nello svolgimento delle proprie attività, possono avvalersi di volontari, prevedendo l'obbligo di iscrivere quei volontari che svolgono l'attività in modo non occasionale in un apposito registro la cui tenuta è obbligatoria. La norma non fa obbligo ai volontari di essere necessariamente soci dell'ente.

Le attività poste in essere dagli enti del terzo settore possono essere svolte sia con le consuete prestazioni rese da lavoratori con rapporto di lavoro subordinato^[5] o autonomo che con le prestazioni rese da volontari, come stabilito dall'art. 17 del D.Lgs. 117/2017. Il legislatore

ha tenuto conto anche della necessità di ricercare un chiaro ed omogeneo inquadramento giuridico della figura del volontario valido per tutte le tipologie di ETS. Infatti, la novella norma ha puntualmente disciplinato, in modo chiaro e preciso, sia la figura del volontario che l'attività di volontariato. La disciplina prevede in modo esplicito che gli enti del terzo settore *nello svolgimento delle proprie attività possono avvalersi di volontari*, anche in mancanza di una netta definizione della nozione di volontario occasionale e di volontario non occasionale.

La novità rispetto alla legge sul volontariato, ex legge 11/08/1991, n. 266, consiste nel fatto che la figura del volontario oggi è definita come una **“persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà”**.

In tale contesto emerge che la **gratuità è il carattere principale** della riforma degli enti del terzo settore. L'articolo 17, comma 3, del citato D.Lgs. n. 117/2017 stabilisce che *“l'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario”*. Il principio della gratuità è stato così rafforzato laddove la norma ha previsto che la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi rapporto di lavoro retribuito anche nel caso in cui il volontario sia socio, ovvero presti attività di volontariato nell'ente per il tramite di terzi.

Ne deriva una figura di volontario particolarmente generoso, disponibile a donare il proprio tempo e le proprie capacità a favore della comunità e delle persone in stato di bisogno; una persona capace di offrire una vera *disponibilità disinteressata* dal punto di vista mate-

riale ed una *solidarietà e benevolenza* verso il prossimo, senza alcun fine di lucro, nemmeno indiretto con la volontà di non richiedere eventuali oneri, sia presenti che futuri, per la prestazione lavorativa resa.

È in tale prospettiva che il codice del terzo settore conferma la tesi secondo la quale il volontario non può ricevere retribuzione per l'attività svolta, ma può ottenere il riconoscimento del rimborso relativo alle spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività svolta. Il rimborso è disciplinato dai limiti massimi, preventivamente deliberati, in via statutaria e/o regolamentare, dall'ente del terzo settore cui fa parte il volontario. La norma benché, da una parte, vieti espressamente i rimborsi spese forfettari, dall'altra ammette però la possibilità che le spese sostenute dal volontario siano rimborsate anche a fonte di una autocertificazione resa ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. 28/12/2000, n. 445, a condizione che le stesse non siano superiori a 10 euro giornalieri e 150 mensili e che l'organo sociale competente deliberi sulle tipologie di spese e sulle attività di volontariato svolte. Si aggiunge altresì che l'autocertificazione presuppone l'effettiva esistenza della spesa sostenuta ed anticipata, considerando all'evenienza, che la spesa sia giustamente dimostrata per evitare eventuali sanzioni di rilevanza penale.

La norma in argomento, contiene diverse novità. In primis conferma che la **“qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito”** dipendente dall'E.T.S. di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria. Il D.Lgs. 117/2017, al riguardo prevede l'esclusione di tale principio per alcuni operatori che prestano attività di soccorso per talune organizzazioni di volontariato operanti nella provincia autonoma di Bolzano e dei servizi affidati alla Croce Rossa in ambito della provincia autonoma di Trento^[6].

L'incompatibilità tra lo status di volontario e quello di lavoratore è inderogabile poiché espressamente prevista dalla legge. Ciò porta a considerare che la finalità di siffatta incompatibilità è stata voluta per impedire forme di abuso del volontariato, ovvero per occultare veri e propri rapporti di lavoro. Tale disposizione era già prevista nella legge 11/8/1991, n. 266 (c.d. Legge quadro sul volontariato) che stabiliva: *“la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte”*. La sanzione per la perdita della qualifica



di volontario, a parere degli scriventi, inevitabilmente comporta l'applicazione della normale disciplina giuslavoristica, in quanto è proprio la qualità di volontario che è incompatibile con l'attività di lavoro retribuita.

La legge 24/4/2020, n. 27, di conversione con modificazioni del Decreto Legge 17/3/2020, n. 18, all'articolo 2 septies, per fare fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha previsto una deroga per tutta la durata dello stato emergenziale all'applicazione del suddetto principio di incompatibilità.

La normativa in esame, conosciuta come il codice del terzo settore, non considera volontario l'associato che *"occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni"*, poiché tale figura è rivolta a sostegno degli organi sociali come l'assemblea, il consiglio, la presidenza, i sindaci e non alle attività operative dell'ente.

Il D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105, correttivo del D.Lgs. 3/8/2017, n. 117, ha previsto che i lavoratori dipendenti da aziende terze che intendono svolgere attività di volontariato in un ente del terzo settore hanno il diritto di fruire, nel rispetto dell'organizzazione aziendale dalla quale dipendono, di forme di flessibilità di orario di lavoro o delle turnazioni previste dai contratti ed accordi collettivi.

La norma ha stabilito che suddette disposizioni non si applicano agli operatori volontari del servizio civile universale, al personale impiegato all'estero a titolo volontario nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, nonché agli operatori che prestano le attività per il Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico.

In considerazione di quanto evidenziato, si deduce che il volontario rappresenta il grande pilastro per la struttura del codice del terzo settore per il posto centrale che egli occupa nell'organizzazione degli enti stessi. Una riforma senza la previsione della disciplina dei volontari difficilmente nel nostro ordinamento giuridico avrebbe consentito una regolamentazione dell'intero settore. Il volontario immaginato dal codice si distingue per:

- **La gratuità dell'opera del volontario**
- **La regolamentazione del rimborso spese**
- **L'incompatibilità con forme di prestazione retribuita**



La prestazione lavorativa del socio volontario nelle Cooperative Sociali

La disciplina delle cooperative sociali^[7] contempla, al fine di contribuire al raggiungimento degli scopi sociali dell'ente, che negli statuti sociali, accanto ai soci ordinari, possa essere prevista anche un'altra figura di socio, quella del **"socio volontario"** che, per sua espressa volontà, intende prestare la propria attività in modo **gratuito**. Gli enti cooperativi che intendono avvalersi delle prestazioni dei soci volontari possono ammettere un numero limitato che non può essere superiore alla metà del numero complessivo dei soci.

I soci volontari devono essere iscritti in un'apposita sezione del libro dei soci e gli aspiranti soci volontari devono avanzare, alla pari degli altri aspiranti soci, istanza al consiglio di amministrazione che dovrà decidere sull'ammissione, ovvero sul diniego. Dopo la deliberazione dell'avvenuta ammissione, il socio volontario deve sottoscrivere e provvedere al versamento dell'importo della quota sociale e partecipa alle assemblee come tutti gli altri soci ed in caso di assenza o impedimento può delegare altro socio a rappresentarlo.

Altro punto fermo della normativa è quello che ai soci volontari non si applicano i contratti collettivi e la normativa sul lavoro subordinato ed autonomo.

Altra considerazione interessante viene dalla recente disciplina sulle imprese sociali di cui al D.Lgs. 112/2017 dove è stato espressamente previsto che le società cooperative sociali **"acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali"**^[8]. Tenuto conto della specialità della norma che disciplina le cooperative sociali, le stesse, nello svolgimento delle proprie attività,

possono avvalersi di soci volontari e non anche di volontari.

Inoltre si evidenzia che nella gestione dei **servizi socio-sanitari ed educativi**, derivanti da contratti stipulati con la pubblica amministrazione, le prestazioni dei soci volontari possono essere impiegate in misura secondaria e non sostitutiva rispetto all'utilizzo dei normali preposti. La norma ha stabilito che le prestazioni dei soci volontari concorrono alla determinazione dei costi, ma solo quelli sostenuti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché quelli per il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate.

Il rimborso spese al volontario e al socio volontario

Premesso che la normativa sul terzo settore prevede espressamente che il *“volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge un'attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, in modo personale, **spontaneo e gratuito**, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà”*, risulta evidente che il volontario non ha diritto alla retribuzione.

Il legislatore rafforza il principio della gratuità della prestazione e sancisce che ***l'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario***.

Non ci sono dubbi sul punto, l'attività prestata dal volontario è gratuita, così è stata voluta dal legislatore, ma le spese effettivamente sostenute dal volontario per l'attività prestata possono essere rimborsate, ma solo entro i limiti fissati preventivamente dall'ente del terzo settore, per come già esposto. Pertanto si esclude che si possa ricorrere alla forma del rimborso spese di tipo forfettario, poiché il rimborso deve riguardare le sole spese effettivamente sostenute e documentate.



La norma prevede che le spese sostenute dal volontario possano essere rimborsate anche mediante presentazione di una autocertificazione resa dal volontario ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. 28/12/2000, n. 445 quando l'importo non superi 10,00 Euro giornalieri e 150,00 Euro mensili. In tal caso il consiglio direttivo, ovvero l'organo sociale, è tenuto a deliberare sulle tipologie di spese e le attività di volontariato svolte. Questa modalità di rimborso non trova applicazione a quelle attività di volontariato che hanno ad oggetto la donazione di sangue e di organi.

Quanto invece alla figura del socio volontario, figura prevista nelle sole cooperative sociali, la disciplina prevede espressamente che ai soci volontari può essere riconosciuto e, quindi, erogato solo il rimborso delle spese realmente sostenute e comprovate, come stabilito per la totalità degli altri soci. A differenza dell'impresa sociale, la cooperativa sociale non può erogare ai soci volontari il rimborso spese forfettario.

L'obbligo assicurativo degli enti del Terzo Settore e delle Cooperative Sociali per le prestazioni rese dal volontario e dal socio volontario

La nuova disciplina sugli enti del terzo settore prevede l'assicurazione obbligatoria per l'attività resa da tutti i volontari. Infatti, la normativa stabilisce in modo chiaro per gli ETS che si avvalgono delle prestazioni lavorative di volontari occasionali e non occasionali, è obbligatoria sia l'assicurazione INAIL contro gli infortuni e le malattie professionali che la responsabilità civile verso terzi^[9].

Scopo del legislatore è da una parte la tutela dell'azione del volontariato e dell'interesse generale da perseguire e dall'altra la tutela assicurativa del volontario, demandando all'articolo 18 del D.Lgs. 3/8/2017, n. 117^[10], l'obbligatorietà delle assicurazioni suddette.

Il medesimo principio era stato previsto dalla legge 11/8/1991, n. 266 c.d. legge quadro sul volontariato^[11] che imponeva alle associazioni di volontariato di stipulare un contratto di assicurazione idoneo a garantire la tutela dei volontari contro eventuali infortuni, malattie professionali e contro ogni rischio di responsabilità civile.

La norma demanda al Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'emanazione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. 3/7/2017, n.117 di un decreto con il quale dovranno essere individuati meccanismi assicurativi semplificati per l'assicurazione ob-

bligatoria dei volontari, ma dell'emanazione di tale atto amministrativo non si hanno ancora notizie. Nel merito, in attesa del relativo Decreto sulle coperture assicurative dei volontari, dovrà applicarsi la precedente normativa di cui al Decreto Ministeriale 14 febbraio 1992. In primis, ciò conferma l'obbligo degli ETS di assolvere alla copertura assicurativa dei volontari e, sempre in applicazione della predetta norma e in particolare ai fini della determinazione dei volontari soggetti all'assicurazione, è prescritta la tenuta del registro dei volontari delle ODV, prevedendone la loro identificazione anagrafica ed il periodo di attività svolta nell'organizzazione.

Nel registro, che deve essere quotidianamente aggiornato, devono essere riportate le generalità complete, il luogo, la data di nascita e la residenza dei volontari impiegati nelle attività. Il registro degli aderenti deve essere numerato progressivamente in ogni pagina e bollato da un notaio.

Una delle novità della disciplina è rappresentata dalla condizione che la copertura assicurativa è elemento sostanziale per la stipula della convenzione tra gli ETS e le amministrazioni pubbliche e che gli oneri per l'assicurazione rimangono a carico di queste ultime.

Per le prestazioni rese dai volontari in favore degli ETS, alla pari delle altre imprese, è obbligatorio il rispetto delle disposizioni previste dal D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, c.d. Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro. In particolare, per tutti i lavoratori, gli ETS devono prevedere l'uso delle attrezzature di lavoro, l'uso dei dispositivi di protezione individuale, la sorveglianza sanitaria e la formazione per i rischi specifici in relazione alle attività svolte.

Anche la disciplina delle cooperative sociali, ossia la Legge 8/11/1991, n.381, ha previsto che le prestazioni rese dai soci volontari delle cooperative sociali devono essere assoggettate alle norme in materia di assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali. Le modalità per l'assolvimento a tale adempimento sono state emanate con decreto^[12] del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Con tale decreto è stato stabilito che la retribuzione da prendere a base è quella "convenzionale giornaliera di importo corrispondente alla misura del limite minimo di retribuzione giornaliera in



vigore per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale”.

Pertanto, le cooperative sociali che si avvalgono di volontari devono provvedere alla loro assicurazione contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi.

La norma non prevede la copertura assicurativa, previdenziale ed assistenziale, per le *prestazioni effettuate dai soci volontari* poiché per le prestazioni rese dagli stessi non è prevista una retribuzione e l'attività è svolta volontariamente ed a titolo gratuito. È proprio la norma a prevedere che ai soci volontari non si applicano i contratti collettivi e le norme in materia di lavoro subordinato ed autonomo^[13].

L'INAIL, nell'emanare la circolare 15/12/1993, n. 55, ha confermato che alle cooperative sociali si applicano le norme relative al settore di appartenenza, poiché le stesse non presentano elementi di novità rispetto alla generale disciplina sulla tutela infortunistica obbligatoria di cui al T.U. approvato con D.P.R. 30/06/1965, n. 1124, sempreché ricorrano le condizioni previste dal combinato disposto degli articoli 1 e 4 del T.U. i quali individuano le attività protette e le persone assicurate.

Conclusioni

Il codice del terzo settore, come pensato dal legislatore, propone l'ingresso nel nostro ordinamento giuridico di un vero e proprio modello di lavoro gratuito per l'attività prestata dal volontario. Il concetto viene rafforzato anche dall'incompatibilità della qualità di volontario con qualsiasi forma di rapporto di lavoro a titolo one-

roso. I soci volontari non possono essere remunerati per l'attività svolta e questo mette in risalto come gli stessi non perseguono, in senso stretto, interessi lucrativi e neppure mutualistici^[14].

La legge n.142/2001 ha previsto all'articolo 6 l'obbligo per le cooperative di dotarsi di un regolamento interno per i soci lavoratori allo scopo di tutelare il socio lavoratore sia sotto l'aspetto retributivo che assicurativo. Al riguardo, in analogia con quanto stabilito dalla citata legge e tenuto debitamente conto dell'esigenza di determinazione delle modalità di rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate da soci volontari, sulla base di parametri stabiliti per la totalità dei soci, a parere degli scriventi sarebbe opportuno l'adozione di un **regolamento dei soci volontari**. Ciò al fine di fissare la sfera di applicazione, il rinvio alle norme statutarie e legislative, la decorrenza, le modalità di ammissione, gli impegni e l'operatività, l'inquadramento, le modalità di rimborso delle spese sostenute, le modalità di informazione sui piani di sicurezza, rischi e pericoli derivanti dallo svolgimento di determinati compiti, nonché la formazione in tema di sicurezza ed igiene del lavoro (D.Lgs. 81/2008), la modalità di risoluzione del rapporto associativo.

Nei momenti difficili, come quello attuale, in cui il paese sta fronteggiando una gravissima emergenza sanitaria, una delle più grandi crisi di salute pubblica, derivante dalla pandemia di coronavirus COVID-19, i volontari del nord, del centro e del sud sono scesi in campo da subito per dare il loro valido contributo. Medici, infermieri e tante altre figure professionali, hanno dato la propria disponibilità, sia di giorno che di notte per contribuire alla gestione delle varie fasi dell'emergenza, mettendo anche in pericolo la propria vita.

Nel corso dell'articolo abbiamo parlato del volontario, dell'attività del volontario, del socio volontario delle cooperative sociali, della gratuità della prestazione, dell'assicurazione obbligatoria di questi soggetti, ma ci siamo chiesti, conosciamo veramente l'opera del volontario?



Il volontario è presente nella società ed opera in modo silenzioso e senza avanzare alcuna pretesa o rivendicazione, non protesta, si dona sempre per gli altri e si lascia guidare dal grande amore fraterno che porta nel suo cuore.

Siamo andati alla ricerca di una significativa definizione di volontario ed abbiamo scelto la seguente: Il volontario esemplare è ***“colui che dopo aver adempiuto ai suoi doveri familiari, professionali e civili, dedica una parte del suo tempo in servizi utili alla comunità”***.

Note

- [1] L'articolo 36, comma 1, della Costituzione prevede che **“Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa”**.
- [2] L'articolo 2 della legge 10/08/1991, n.266 - legge quadro sul volontariato – disciplinava l'attività di volontariato.
- [3] L'articolo 2 della legge n. 381/1991 ha previsto i **soci volontari nelle cooperative sociali**.
- [4] L'articolo 17 del D.Lgs. n. 127/2017 disciplina il **volontario e l'attività del volontariato**.
- [5] L'articolo 16 del D.Lgs. n. 127/2017 si occupa del **“lavoro negli enti del terzo settore”** e prevede: “1. I lavoratori degli enti del Terzo settore hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. In ogni caso, in ciascun ente del Terzo settore, la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda. Gli enti del Terzo settore danno conto del rispetto di tale parametro nel proprio bilancio sociale o, in mancanza, nella relazione di cui all'articolo 13, comma 1”.
- [6] Trattasi dell'attività resa dalle organizzazioni di volontariato previste dall'articolo 76 della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7 della Provincia autonoma di Bolzano e dell'articolo 55-bis della legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23, della Provincia autonoma di Trento.
- [7] L'articolo 2 della legge 8/11/1991, n. 381, dal titolo soci volontari, prevede:
 - 1. Oltre ai soci previsti dalla normativa vigente, gli statuti delle cooperative sociali possono prevedere la presenza di soci volontari che prestino la loro attività gratuitamente.
 - 2. I soci volontari sono iscritti in un'apposita

sezione del libro dei soci. Il loro numero non può superare la metà del numero complessivo dei soci.

3. Ai soci volontari non si applicano i contratti collettivi e le norme di legge in materia di lavoro subordinato ed autonomo, ad eccezione delle norme in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, determina l'importo della retribuzione da assumere a base del calcolo dei premi e delle prestazioni relative.

4. Ai soci volontari può essere corrisposto soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, sulla base di parametri stabiliti dalla cooperativa sociale per la totalità dei soci.

5. Nella gestione dei servizi di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), da effettuarsi in applicazione dei contratti stipulati con amministrazioni pubbliche, le prestazioni dei soci volontari possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti. Le prestazioni dei soci volontari non concorrono alla determinazione dei costi di servizio, fatta eccezione per gli oneri connessi all'applicazione dei commi 3 e 4.

[8] Il comma 4 dell'articolo 1 del D.Lgs. 3/7/2017, n. 112 stabilisce che ***“Le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili, fermo restando l'ambito di attività di cui all'articolo 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell'articolo 17, comma 1”***.

[9] Il comma 1 dell'articolo 18 del D.Lgs. 117/2017 prevede che: ***“1. Gli enti del Terzo settore che si avvalgono di volontari devono assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi”***.

[10] L'articolo 18, comma 1, del D.Lgs. n.117/2017 prevede che *“gli enti del terzo settore che si avvalgono di volontari devono assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi”*.

[11] In ordine alla copertura assicurativa degli aderenti alle organizzazioni di volontariato



l'articolo 4 della legge 11/8/1991, n. 266 prevede:

1. Le organizzazioni di volontariato debbono assicurare i propri aderenti, che prestano attività di volontariato, contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi.

2. Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche o collettive, e sono disciplinati i relativi controlli.

[12] Il Decreto 11/06/1992 del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale ha determinato la retribuzione convenzionale ai fini dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei soci volontari delle cooperative sociali.

[13] Si riporta l'articolo 2, comma 1, della legge n. 381/1991 che prevede ***“ai soci volontari non si applicano i contratti collettivi e le norme di legge in materia di lavoro subordinato ed autonomo, ad eccezione delle norme in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, determina l'importo della retribuzione da assumere a base del calcolo dei premi e delle prestazioni relative”***.

[14] Come sostenuto da A. BASSI, in *Le società cooperative*, Torino, UTET, 1995.

[] Gli autori del presente articolo sono stati funzionari dell'I.N.L. e collocati in pensione l'1/5/2018 e l'1/2/2018. Le considerazioni contenute nel presente scritto è frutto esclusivo del pensiero degli autori e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'ex Amministrazione di appartenenza.*

L'incidenza del fattore anagrafico nel mercato e nel rapporto di lavoro^[1]

Seconda parte

di Marianna Russo [*]



Il prolungamento della vita lavorativa come esigenza di contenimento della spesa pubblica

L'invecchiamento demografico rischia di mettere sotto pressione i sistemi previdenziali dei Paesi interessati dal fenomeno a causa dell'aumento dello squilibrio tra coloro che hanno diritto al trattamento pensionistico e coloro che sono in attività e, pertanto, versano i contributi previdenziali^[85].

Il fenomeno di *ageing* – e il conseguente incremento del tasso di dipendenza, come visto nel paragrafo precedente – presenta forti implicazioni economiche, condizionando in maniera significativa le dinamiche del mercato del lavoro e la tenuta dei modelli tradizionali di *welfare*.

Considerato che il dividendo demografico è uno dei principali motori dell'economia, a una diminuzione della forza-lavoro segue, verosimilmente, una contrazione economica. Nello stesso tempo, la decrescita dei tassi di occupazione o, meglio, la riduzione della popolazione "attiva", comporta la diminuzione dei contribuenti, minando così la sostenibilità di molti schemi pensionistici^[86]. Si può, quindi, sostenere che il processo di invecchiamento demografico costituisce un fattore "potenzialmente e gravemente destabilizzante del sistema pensionistico"^[87].

Per garantire la sostenibilità del sistema di welfare e, in particolare, della spesa pensionistica^[88], la misura più frequentemente adottata è il differimento dei termini per l'accesso alla pensione, come dimostrano le riforme pensionistiche introdotte da numerosi Paesi europei nell'ultimo ventennio^[89].

Probabilmente è proprio "nell'ottica di questo imperativo economico che vanno letti i targets quantitativi fissati all'inizio del secolo con

la strategia di Lisbona"^[90], che prefissava il raggiungimento entro il 2010 di un tasso di occupazione dei lavoratori ultracinquantacinquenni pari al 50%. Nella medesima prospettiva può essere interpretata la strategia Europa 2020, che propone il più generico obiettivo del 75% di soggetti occupati nella fascia d'età 20-64 anni.

Anche nel documento delle Nazioni Unite *Millennium Development Goals* (2015)^[91], che si propone di dimezzare la povertà nel mondo, è previsto un programma d'azione per realizzare "una società per tutte le età", in cui "ogni persona possa giocare un ruolo attivo e le generazioni possano investire l'una nell'altra e condividere i frutti di tale investimento, guidate dal duplice principio di reciprocità e di equità"^[92].

La sostenibilità di lungo periodo dei sistemi pensionistici è un tema che sta particolarmente a cuore all'Unione Europea: già nel marzo 2001 il Consiglio Europeo ha sottolineato la necessità di "chiare strategie per garantire l'adeguatezza dei sistemi pensionistici [...] mantenendo allo stesso tempo la sostenibilità delle finanze pubbliche e la solidarietà intergenerazionale"^[93].

Nell'ambito del successivo Consiglio Europeo, tenutosi a giugno 2001, la relazione presentata dal Comitato di protezione sociale – intitolata "Pensioni adeguate e sostenibili" – ha evidenziato la necessità di un approccio globale al fine di raccogliere le sfide poste dall'invecchiamento della società. Al riguardo sono stati individuati tre principi volti a garantire la sostenibilità a lungo termine dei sistemi pensionistici, consistenti nella salvaguardia della capacità di realizzare gli obiettivi sociali



(cioè, fornire redditi sicuri e adeguati ai pensionati e alle persone a loro carico e garantire condizioni di vita dignitose a tutti gli anziani), nel mantenimento della sostenibilità finanziaria (affinché il futuro impatto dell'invecchiamento sulle finanze pubbliche non ne comprometta la stabilità a lungo termine) e nel potenziamento della capacità dei sistemi pensionistici di rispondere alle mutevoli esigenze della società e dei singoli individui, contribuendo a promuovere la flessibilità del mercato del lavoro e le pari opportunità in materia di occupazione e protezione sociale^[94].

Nel 2003 la Commissione Europea ha redatto la "Relazione congiunta in materia di pensioni adeguate e sostenibili"^[95], da cui emerge la necessità di un incremento del tasso di occupazione al fine di conseguire un maggior afflusso di risorse finanziarie alle casse degli enti previdenziali e scongiurare così il rischio di *default* a causa dell'aumento dell'indice di dipendenza degli anziani.

Gli interventi di slittamento dei traguardi pensionistici sono pienamente riconducibili a tali obiettivi. Anzi, "per ciò che concerne l'occupazione sostenibile, possono rivelarsi fondamentali sia la non esclusione dei lavoratori più anziani, sia l'inserimento e l'integrazione di soggetti che hanno già superato l'età pensionabile"^[96]. Proprio dal confronto con mercati concorrenti, come quello americano e giapponese, emerge con chiarezza che il tasso di occupazione in Europa è sensibilmente inferiore. Uno sviluppo sostenibile richiede, pertanto, non solo che i lavoratori continuino la propria attività professionale fino al raggiungimento dell'età pensionabile, ma che vengano incoraggiati a lavorare anche nel periodo successivo al pensionamento: "queste sono le questioni cruciali che stanno sul tappeto se l'obiettivo è quello di creare dei sistemi pensionistici e occupazionali sostenibili"^[97].

In effetti, in Italia, il prolungamento della vita lavorativa appare più una scelta dettata dalla necessità di contenimento della spesa pubblica che un tentativo di attuazione delle politiche di *active ageing*.

Il primo comma dell'art. 24 d. l. n. 201/2011, convertito in l. n. 214/2011, rubricato "disposizioni in materia di trattamenti pensionistici", indica chiaramente le finalità a cui si ispira l'intera riforma pensionistica Monti-Fornero: "garantire il rispetto degli impegni internazionali e dell'Unione Europea, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria e rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo".



Solo alla lett. c) del primo comma dell'art. 24 si accenna all'"adeguamento dei requisiti di accesso alle variazioni della speranza di vita". Nessun riferimento esplicito viene fatto all'invecchiamento attivo, anche se nella lett. b), concernente la "flessibilità nell'accesso ai trattamenti pensionistici anche attraverso incentivi alla prosecuzione della vita lavorativa" può essere ravvisata una delle misure "tipiche" dell'*active ageing*.

Inoltre, nel testo normativo non si rinven- gono disposizioni di destinazione specifica delle risorse provenienti dal risparmio di spesa, perciò "si avverte la sensazione che la manovra pensionistica vada poco al di là della mera funzione di contenimento"^[98].

È proprio in questo delicato ambito che emerge con maggiore evidenza "il tema più generale del rapporto tra diritti ed economia, tra sostenibilità economica e sostenibilità sociale delle scelte legislative, oltre a quello della crisi del *welfare state*, divenuto ormai il terreno privilegiato (e consapevole) per l'attecchimento di politiche di contenimento e di riduzione della spesa pubblica"^[99]. In tal modo, però, si rischia di trasformare una previsione macroeconomica in un vincolo giuridico, creando "un'interna contraddizione tra la natura della previsione (probabilistica) e la natura del vincolo giuridico (coattiva)"^[100].

L'esperienza storica dimostra come spesso il legislatore intervenga sul sistema di welfare in occasione di crisi economiche^[101] o, per meglio dire, "il *welfare* viene inserito in un contesto economico nel quale l'emergenza sembra connotarsi come sistema"^[102]. La riforma pensionistica Monti-Fornero ne è la conferma^[103], visto che è stata introdotta, con decretazione d'urgenza, per fronteggiare la grave situazione economico-finanziaria che ha afflitto – non solo – l'Italia nell'ultimo scorcio del 2011^[104] e rispondere alle "pressioni" dell'Unione Europea^[105].

Tale modalità di intervento – caratterizzata, appunto, dall'emergenza – non appare per nul-

la adatta a scelte così importanti e delicate quali quelle che incidono sul sistema pensionistico, come dimostrano le conseguenze, prima tra tutte la drammatica vicenda dei c.d. esodati^[106].

La citata riforma pensionistica – “apparentemente” mirata alla razionalizzazione del modello elaborato nel 1995 – in realtà è esclusivamente finalizzata al contenimento della spesa pubblica, come si evince da sintomi evidenti: la progressiva, sensibile e generalizzata elevazione dell’età pensionabile, severe restrizioni nei criteri di calcolo, neutralizzazione dei meccanismi di adeguamento all’inflazione, ecc...^[107]. E, comunque, la “girandola” di provvedimenti legislativi emanati in rapida successione dal 2009 per arginare le conseguenze della crisi globale – dell’Eurozona e del nostro Paese in particolare – non sono per nulla marginali, ma, anzi, tali da “alterare decisamente i connotati al sistema”^[108].

Anche la precedente normativa in materia pensionistica^[109] poteva essere annoverata tra le c.d. norme di scopo per il perseguimento di un obiettivo socio-economico e la funzionalizzazione a tale fine, ma nel primo comma dell’art. 24 d. l. n. 201/2011 tale esigenza “richeggia con ben altra consapevolezza e drammaticità”^[110]. A conferma di ciò, proprio nello stesso periodo è stata ampiamente discussa e poi approvata una significativa modifica all’art. 81 Cost.^[111], caposaldo del diritto amministrativo e finanziario. Considerato che “lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”, all’interprete non resta che interrogarsi su quanto l’obbligo del pareggio di bilancio e del – conseguente – contenimento della spesa pubblica incida sul sistema previdenziale. In una “fase avversa” del ciclo economico, cioè in tempo di crisi, fino a che punto “l’argine” costituito dai principi costituzionali di cui agli artt. 35, 36 e 38 possono “reg-

gere l’impatto delle esigenze del mercato”^[112] senza frustrare i diritti dei lavoratori, giovani o anziani che siano? Inoltre, è opportuno sottolineare che il riferimento – più o meno esplicito – all’esigenza di contenimento della spesa sociale “vale a sottrarre la materia della riforma pensionistica al bersaglio eventuale del referendum abrogativo ex art. 75, comma 2, Cost., proprio per la sua riconducibilità alla nozione di finanza pubblica”^[113].

In tale prospettiva è verosimile concludere che il prolungamento della vita lavorativa – attraverso l’innalzamento dell’età pensionabile – pur rispondendo alla naturale esigenza di adeguamento all’aumentata speranza di vita e incarnando un tentativo di attuazione delle politiche di *active ageing* promosse dall’Unione Europea, in realtà è soprattutto la risposta più semplice e immediata al problema delle esigue risorse disponibili e della sostenibilità del sistema previdenziale.

Tale necessità, ovviamente, è maggiormente sentita e urgente in periodi di contrazione economica, quale quello che ha investito il nostro Paese negli ultimi anni. Non si tratta, però, di una soluzione, ma semplicemente di un palliativo, un mero temporeggiamento. Inoltre, è stato rilevato che si tratterebbe soltanto di un effetto “differito”, in quanto un maggior numero di occupati oggi significa anche, in prospettiva, un maggior numero di pensionati domani – presumibilmente con un trattamento pensionistico più elevato – e, dunque, “un’ipoteca di maggior spesa futura”^[114]. In caso, poi, di una massiccia introduzione di forme di decontribuzione per incentivare l’incremento di occupazione, lo scenario di sostenibilità previdenziale in futuro potrebbe presentarsi ancora più fragile^[115].

In sostanza, per prevenire lo scompenso dei sistemi previdenziali è fondamentale che vi sia equilibrio tra anziani e giovani, cioè tra pensionati e popolazione attiva^[116].



L’impatto del prolungamento della vita lavorativa nel mercato del lavoro: la sfida della globalizzazione e le esigenze di ricambio generazionale

Una volta esaminate le ragioni che hanno condotto il legislatore – non solo in Italia, ma anche in gran parte dei Paesi europei – ad allungare la vita lavorativa per adeguarla all’aspettativa di vita, alla promozione delle politiche di *active ageing* e alla sostenibilità del si-

stema previdenziale, il passo successivo consiste nell'interrogarsi sulle ripercussioni che ciò comporta sul mercato del lavoro.

È, infatti, inevitabile che l'elevazione dell'età pensionabile entri in conflitto, da una parte, con le sfide conseguenti alla globalizzazione e alla competitività tra le imprese e, dall'altra, con una dilagante disoccupazione giovanile e con le esigenze di ricambio generazionale.

Vi sono molti fattori che spiegano l'incidenza – negativa – del fattore anagrafico sul mercato e sul rapporto di lavoro. In primis, sussiste un condizionamento culturale: il fatto che i lavoratori più anziani vengano espulsi dal circuito produttivo “non è un caso, ma la conseguenza di una concezione ancora largamente condivisa in troppi Paesi. Secondo la convinzione generale, giovane è bello”^[117].

Secondo tale retaggio culturale, i lavoratori più anziani vengono considerati meno produttivi, non abbastanza flessibili, poco adatti alla formazione, incapaci di utilizzare adeguatamente le nuove tecnologie^[118]. Non sempre ciò corrisponde alla realtà e, pertanto, sarebbe necessaria una “rivoluzione culturale”^[119]: “l'immagine dell'anziano va rovesciata completamente, valorizzandone capacità e competenze, invece di sottolinearne presunti costi sociali e quasi inevitabile improduttività”^[120].

È innegabile, comunque, che la globalizzazione dei mercati costituisca una vera e propria sfida per le imprese, stimolandole a una competitività che supera i confini nazionali e richiede un grande impegno nell'incremento della produttività e nel miglioramento degli *standard* qualitativi al minor costo possibile. In tale prospettiva è necessario mantenersi al passo con la rapida diffusione delle tecnologie di comunicazione ed essere flessibili a modelli di organizzazione del lavoro in continua e repentina trasformazione^[121].

Risulta, pertanto, inevitabile che i lavoratori meno giovani siano quelli più svantaggiati da tale andamento del mercato del lavoro: la forza-lavoro più anziana, in genere, non possiede sufficienti conoscenze tecnologiche e, per lo più, ha qualifiche professionali che difficilmente si adattano ai rapidi cambiamenti imposti dalle trasformazioni tecniche e strutturali. Lo stesso bagaglio professionale e di esperienza che i lavoratori maturi possono vantare rischia di perdere importanza di fronte alle esigenze variegata e sempre nuove che provengono dal mercato internazionalizzato. Inoltre, nella maggior parte dei Paesi occidentali è stato rilevato che l'occupazione dei lavoratori anziani “costa” di più al datore di lavoro, in quanto la retribuzione è



generalmente svincolata dal parametro della produttività e aumenta in funzione dell'anzianità di servizio^[122]. Infine, i dati statistici e gli studi di settore rilevano una sovraesposizione dei lavoratori anziani ai rischi professionali^[123] o, per lo meno, una più lunga e difficile convalescenza nelle ipotesi di infortunio sul lavoro. Al riguardo, è interessante rilevare che la normativa prevenzionistica inserisce l'età del lavoratore tra i fattori che il datore di lavoro deve considerare nella fase di valutazione dei rischi professionali, nell'individuazione delle misure di tutela di cui all'art. 15 d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e nell'organizzazione della sorveglianza sanitaria nei casi disciplinati^[124].

Sono questi, generalmente, i motivi che giocano a favore di un c.d. “svecchiamento” dell'organico aziendale e gli interventi di epurazione – spesso intrapresi in occasione di processi di riorganizzazione, ristrutturazione e riconversione aziendale – riguardano anche lavoratori infracinquantenni^[125].

Tale esigenza di ringiovanimento dell'organico aziendale cozza inevitabilmente contro l'allungamento del termine per l'accesso al trattamento pensionistico. Al tempo stesso, è opportuno rilevare che “le imprese sono istituti economici destinati a perdurare” e, pertanto, “nell'incessante rinnovamento che si realizza nell'attività dell'impresa, dei suoi mezzi, dei suoi uomini, nelle strutture in cui sono organizzati”^[126], si rende necessaria anche una sorta di continuità. Le imprese hanno la necessità di poter programmare la struttura demografica del personale per poter garantire la propria sopravvivenza^[127]. In fondo, i lavoratori più anziani sono “portavoce di esperienza e attaccamento alla professione e all'impresa e, per questo, rappresentano una risorsa fondamentale”^[128].

L'invecchiamento non è soltanto un problema da risolvere o almeno da tenere sotto controllo, ma può essere considerato una conquista sociale. I meno giovani hanno ancora molto da dare alla società, se ne viene data loro l'oppor-

tunità. Il vero problema non è demografico, ma economico e giuridico, cioè “come assicurare l’occupazione a tutti coloro che possano e vogliano lavorare”^[129].

Si torna così al punto di partenza di un vero e proprio rompicapo: “i giovani e gli anziani sono i due punti di sofferenza dell’occupazione. Si tratta di un problema di carattere contingente, aggravato dalla crisi, ma anche strutturale”^[130].

L’attuazione delle misure di active ageing e, in primis, il prolungamento della vita lavorativa, rischia di tradursi in un’accentuazione della preminenza degli insider nei confronti degli outsider^[131], ponendo un freno all’ingresso dei giovani nel mondo del lavoro^[132]. In tal modo può realizzarsi una vera e propria spaccatura del mercato del lavoro, frustrando – o, comunque, rimandando a data da destinarsi – le aspettative dei giovani in cerca di occupazione.

Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) in Italia



Tabella ISTAT: www.istat.it

Tale situazione è ancora più drammatica in periodi di crisi economica e di grave disoccupazione giovanile. Secondo i dati Eurostat^[133], la disoccupazione dei giovani fino a 25 anni è ancora preoccupante in Italia, che, con il suo 40,5% a maggio 2015, si posiziona al quarto posto in Europa, dopo Grecia (51,8% a maggio 2015), Spagna (48,6%) e Croazia (43,1% nel secondo trimestre 2015). La media della disoccupazione giovanile nell’Eurozona resta, invece, stabile al 21,9%, mostrando un lieve calo rispetto all’anno precedente (23,8%)^[134].

Resta elevata anche la percentuale di giovani (15-24 anni) c.d. NEET^[135], cioè disoccupati ed estranei ad ogni ciclo di istruzione e formazione^[136], evidenziando così la necessità di un rafforzamento del collegamento tra scuola e lavoro^[137].

La difficile inclusione dei giovani nel mercato del lavoro e la spada di Damocle del crescente tasso di dipendenza degli anziani dalle persone in età da lavoro sono rilevanti elementi di squilibrio del sistema e rappresentano, come visto, una grave preoccupazione per la Commissione Europea, che considera la questione generazionale nel mercato del lavoro^[138] come una vera e propria “minaccia alla coesione sociale”^[139].

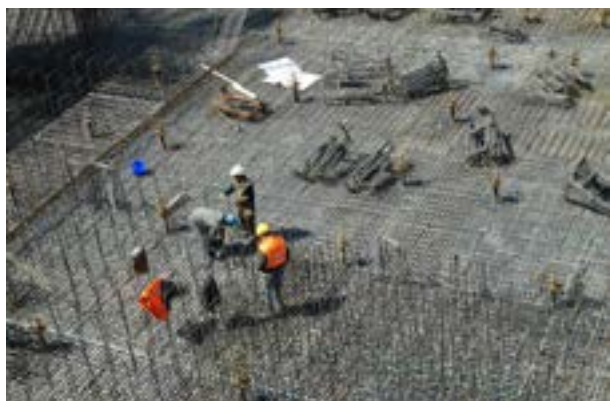
Alla luce di ciò, l’attenzione nei confronti della solidarietà intergenerazionale resta una priorità per l’Unione Europea, per i governi nazionali e anche per le parti sociali: è quanto mai attuale e urgente la necessità di adeguare la legislazione sociale a tali esigenze, in modo da porre concretamente le basi per una “società aperta a tutte le età”^[140]. ■

La Prima Parte è stata pubblicata sul numero 37-38 di Lavoro@Confronto

Note

- [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.
- [85] S. Buchholz – A. Rinklake – J. Schilling – K. Kurz – P. Schmelzer – H. Blossfeld, Introduction, in H. Blossfeld – S. Buchholz – K. Kurz, *Op. cit.*, p. 8.
- [86] Sul punto vd. anche G. Casale, *Invecchiamento e sistemi sociali: una prospettiva internazionale*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, IV, p. 938.
- [87] M. Cinelli, *La sfida demografica al sistema delle pensioni tra immaginario e realtà*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003, II, p. 433.
- [88] Sul punto vd. Commissione Europea, *Libro bianco. Un’agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili*, Bruxelles, 2012, p. 55.
- [89] Vd. par. 1 del presente capitolo.
- [90] D. Izzi, *Active ageing e divieti di discriminazione in base all’età: quali tutele per i lavoratori anziani dell’Unione Europea?*, 2014, in www.iris.unito.it, p. 2.
- [91] Vd. www.un.org.
- [92] Vd. G. Casale, *Op. cit.*, p. 938.
- [93] Paragrafo n. 32 delle conclusioni della Presidenza.

- [94] Cfr. M. Virgili, *La convergenza sul piano comunitario dei sistemi di protezione sociale*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, III, p. 690.
- [95] Documento del 3 marzo 2003, n. 6527.
- [96] A. Numhauser-Henning, *Op. cit.*, p. 478.
- [97] A. Numhauser-Henning, *Op. cit.*, p. 484.
- [98] P. Sandulli, *Il settore pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, I, p. 3.
- [99] M. Barbieri – M. D'Onghia, *Alcune buone ragioni per discutere di una buona sentenza*, in M. Barbieri – M. D'Onghia (a cura di), *La sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale*, in *WP Csdle "Massimo D'Antona"*, Collective Volumes, 2015, IV, p. 7.
- [100] P. De Ioanna, *Tra diritto ed economia: la Corte Costituzionale fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale*, in M. Barbieri – M. D'Onghia (a cura di), *Op. cit.*, p. 55.
- [101] Cfr. V. Ferrante, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, IV, p. 918.
- [102] R. Pessi, *Ripensando il welfare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, III, p. 477.
- [103] Sul punto, vd. M. Cinelli, *La Riforma delle pensioni del "Governo tecnico". Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, II, p. 385. Cfr. anche P. Sandulli, *Op. cit.*, p. 1.
- [104] Cfr., ad esempio, art. 24, comma 25, d. l. n. 201/2011: *"in considerazione della contingente situazione finanziaria"*.
- [105] Per un approfondimento sulle pressioni conseguenti alla "lettera" della Banca Centrale Europea, cfr. P. Sandulli, *Op. cit.*, p. 4 ss: "le scelte dei legislatori nazionali nelle materie sottratte al ravvicinamento e all'armonizzazione sono giuridicamente libere, eppure politicamente condizionate".
- [106] Tale questione, che ha ricevuto una grande attenzione mediatica rappresenta uno dei punti più tormentati della riforma, tanto da aver



richiesto numerosi rimaneggiamenti e correttivi, sia in ambito legislativo che amministrativo: per un approfondimento, vd. V. Ferrante, *Dal governo "dei tecnici" a quello "delle larghe intese": come cambia il sistema previdenziale*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, I, p. 205.

- [107] Vd. R. Pessi, *Op. ult. cit.*, p. 479.
- [108] O. Bonardi, *Non è un paese per vecchie. La riforma delle pensioni e i suoi effetti di genere*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, III, p. 514.
- [109] Cfr. art. 3 l. 23 ottobre 1992, n. 421; l. 8 agosto 1995, n. 335; l. 27 dicembre 1997, n. 449; l. 23 agosto 2004, n. 243; l. 24 dicembre 2007, n. 247.
- [110] P. Sandulli, *Op. cit.*, p. 8.
- [111] Vd. art. 1 l. cost. 20 aprile 2012, n. 1.
- [112] Cfr. M.C. Cataudella, *La retribuzione nel tempo della crisi: tra principi costituzionali ed esigenze di mercato*, Giappichelli, Torino, 2013, p. VIII.
- [113] P. Sandulli, *Op. cit.*, p. 8.
- [114] M. Cinelli, *Op. cit.*, p. 448.
- [115] M. Cinelli, *Op. cit.*, p. 449.
- [116] Sul punto, vd. A. M. Ponzellini, *Problemi e prospettive dell'occupazione giovanile: un quadro comparato. Il rapporto tra generazioni nel lavoro. Disuguaglianza senza conflitto?*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, III, p. 537.
- [117] R. Blanpain, *Op. cit.*, p. 942.
- [118] Cfr. S. Ouchi, *Il trattamento dei lavoratori in relazione all'età nell'ordinamento giapponese*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, IV, p. 997: l'autore evidenzia come nell'economia giapponese i lavoratori più anziani costituiscano un "peso" per le imprese, perché la produttività tende a calare negli ultimi anni della carriera.
- [119] Cfr. Y. Suwa, *Età e disoccupazione in Giappone: da dove a dove?*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, IV, p. 986: l'autore afferma che nel mercato del lavoro giapponese i lavoratori anziani "sono rispettati, ma non necessari".
- [120] P. De Nardis, *Il testimone è caduto: giovani e anziani nel mercato del lavoro*, relazione tenuta in occasione del Convegno Astril "La questione generazionale nella dinamica dell'occupazione. Giovani e anziani nel mercato del lavoro", 21

marzo 2013 presso l'Università Roma Tre, in www.uniroma3.it.

[121] Cfr. H. Blossfeld – S. Buchholz – K. Kurz, *Op. cit.*, p. 6.

[122] Vd. H. Blossfeld – S. Buchholz – K. Kurz, *Op. cit.*, p. 7.

[123] Vd. Fondazione ISTUD, *L'epidemiologia e i costi degli infortuni e delle malattie delle risorse umane relativi alla incidenza del fattore anagrafico*, progetto di ricerca finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2009, p. 19, in www.istud.it. Tale dato, però, risulta controverso, in quanto non sembra esservi alcuna relazione tra anzianità e rischio infortunistico: ivi, p. 98. Anzi, spesso i giovani sembrano essere più esposti degli anziani per scarsa esperienza, turni di lavoro più stressanti, minor consapevolezza del rischio: ivi, p. 99. È stato, però, anche rilevato che i giovani lavoratori accettano più facilmente l'utilizzo sia di nuove tecnologie che semplificano e rendono più sicura l'attività sia dei dispositivi di protezione individuale: ivi, p. 99.

[124] Cfr. art. 176, comma 3, in riferimento alla periodicità dei controlli riguardanti i videoterminalisti, e Allegato XXXIII d.lgs. n. 81/2008, in materia di movimentazione manuale dei carichi.

[125] M. Cinelli, *Op. ult. cit.*, p. 444.

[126] C. Sorci, *La prefigurazione del ricambio generazionale dell'impresa*, in AA. VV., *Continuità e ricambio generazionale nell'impresa*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 1.

[127] Sul punto, vd. W. Bromwich – O. Rymkevitch, *Op. cit.*, p. 933.

[128] Fondazione ISTUD, *Op. cit.*, p. 96.

[129] Y. Kryvoi, *Smarriti nella transizione: i lavoratori meno giovani nelle economie europee di transizione*, in *Dir. rel. ind.*, 2005, IV, p. 1019.

[130] A. Maresca, *Introduzione* al Convegno Astril "La questione generazionale nella dinamica dell'occupazione. Giovani e anziani nel mercato del lavoro", 21 marzo 2013 presso l'Università Roma Tre, in www.uniroma3.it.

[131] In realtà, non sussistono prove di un effettivo collegamento tra l'incremento del tasso di occupazione delle persone anziane e l'aumento di disoccupazione giovanile: vd. A. H. Munnell – A. Yanyuan Wu, *Do older workers squeeze out younger workers?*, SIEPR Discussion paper, 2011, n. 3, p. 4, in www.siepr.stanford.edu.

[132] Cfr. D. Izzì, *Invecchiamento attivo e pensionamenti forzati*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, IV, p. 584.

[133] Vd. www.ec.europa.eu.

[134] I Paesi europei con il tasso più basso di giovani senza lavoro sono Germania (7% a luglio 2015), Malta (8,7% a luglio

2015) ed Estonia (9,5% a giugno 2015). Seguono Austria (10,8% a luglio 2015), Olanda (11,3% a luglio 2015), Danimarca (11,7% a luglio 2015), Repubblica Ceca (13,4% a luglio 2015) e Slovenia (16,7% a giugno 2015).

[135] Acronimo di *Not (engaged in) Education, Employment or Training*.

[136] Per un approfondimento, vd. A. Rycroft, *Alternative approaches to combat youth unemployment*, relazione tenuta in occasione della seconda Conferenza Internazionale Labour Law Research Network, Amsterdam 25 - 27 giugno 2015, in www.labourlawresearch.net; T. Coelho Moreira, *Vulnerable workers in times of crisis: the youth employment in Portugal*, relazione tenuta in occasione della seconda Conferenza Internazionale Labour Law Research Network, Amsterdam 25 - 27 giugno 2015, in www.labourlawresearch.net.

[137] Cfr. D. Anxo, *Entry and exit patterns from the labour force: a European and life-course perspective*, in A. Numhauser-Henning – M. Rönmar (a cura di), *Age discrimination and labour law. Comparative and conceptual perspectives in the EU and beyond*, Wolters Kluwer International, 2015, p. 35.

[138] M. Rönmar, *Age discrimination and labour law: a comparative analysis*, in A. Numhauser-Henning – M. Rönmar (a cura di), *Op. cit.*, p. 415.

[139] Vd. A. M. Ponzellini, *Op. cit.*, p. 537.

[140] W. Bromwich – O. Rymkevitch, *Op. cit.*, p. 933.

[*] 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 contrattazione collettiva

Integrazione tra legge e contratto

Seconda parte

di Carmine Santoro [*]



La questione della rappresentatività delle organizzazioni stipulanti

La mancata attuazione dell'art. 39 cit. pone un altro rilevante problema ai sostenitori dell'efficacia soggettiva generalizzata dell'autonomia collettiva "delegata", quello di verificare i soggetti abilitati a realizzare, nei limiti e nelle modalità considerate, tali pattuizioni. Appare evidente anche a tali teoriche che, in assenza delle formalità prescritte dalla seconda parte dell'art. 39 Cost., è necessario comprendere quali siano, e come vengano selezionate, le organizzazioni sindacali in grado di incidere sulla generale platea di imprenditori e prestatori della categoria interessata, anche a prescindere dal loro consenso. Non è fuori luogo rammentare come a tal proposito la norma costituzionale più volte richiamata richieda, ai fini dell'efficacia erga omnes del contratto, precise formalità – l'iscrizione del sindacato in un registro pubblico – garanzie di democraticità – statuto a base democratica –, nonché di rappresentatività – principio maggioritario –.

Il principio democratico e maggioritario di cui all'art. 39 Cost. comporta, invero, una rigorosa selezione delle organizzazioni sindacali stipulanti contratti oggetto di rinvio legale, in modo che queste abbiano raggiungano una soglia minima di rappresentatività. In altre parole, se si ammette che il patto collettivo, oggetto di rinvio legislativo, sia in grado di estendere la propria efficacia soggettiva ultra partes, il problema selettivo dei soggetti sindacali legittimati alla relativa stipula diviene oltremodo incombente. È pacifico, invero, che consentire a sindacati privi di adeguata rappresentatività di incidere così profondamente nell'ordinamento generale dei rapporti di lavoro troverebbe l'insormontabile ostacolo dell'art. 39, comma 4, Cost., che stabi-

lisce un principio proporzionale e – implicitamente – maggioritario nella rappresentatività dei sindacati stipulanti e, pertanto, esige che questi esprimano la maggioranza degli appartenenti alla categoria di riferimento e che siano tutelate le minoranze ammesse alla trattativa. Non a caso, parte della dottrina qui non condivisa ritiene che, se non nella forma – registrazione dei sindacati – la disposizione costituzionale, deve essere rispettata, nella sostanza del principio maggioritario, dalle singole leggi che dispongono il rinvio medesimo.

Tuttavia, la normativa vigente non fornisce risposte sufficienti, né univoche, alla questione della reale rappresentatività di soggetti sindacali abilitati a porre in essere disposizioni

di deroga alla legge, che siano efficaci oltre la cerchia degli iscritti alle associazioni stipulanti o dei non dissenzienti. I criteri adottati sono, com'è noto, quelli della "maggiore rappresentatività" – oramai recessivo – e della "maggiore rappresentatività comparata".

Va, innanzitutto, registrata la fragilità intrinseca di tali metodi selettivi delle organizzazioni sindacali, connessa al disinteresse legislativo alla specificazione delle nozioni richiamate, nonché alla definizione di criteri o



indici per la loro individuazione concreta. È evidente, infatti, che l'astratta operazione normativa di scelta dei soggetti sindacali – ovvero del contratto collettivo – non è sufficiente, occorrendo anche l'operazione di individuazione in concreto dei medesimi, ad opera del giudice. Solo tale seconda attività consente, invero, di identificare il contratto da applicare alla fattispecie concreta.

Ma anche a prescindere dalla precisa individuazione di dette nozioni di sindacato, è certo che esse non s'identificano con quella di cui all'art. 39, Cost.. Sul piano formale, perché i «sindacati più rappresentativi» – comparativamente o meno – non sono i sindacati registrati, aventi uno statuto a base democratica, né pertanto possono avere personalità giuridica. Sul piano procedurale, perché non debbono essere rappresentati unitariamente in proporzione ai loro iscritti. Sul piano sostanziale, perché nessun sindacato richiamato in norme di legge, in assenza dell'attuazione della disposizione costituzionale, ha l'obbligo di offrire quella garanzie di democraticità e di tutela delle minoranze, previste dalla regola maggioritaria e proporzionale di cui all'art. 39 Cost..

I dubbi sulla idonea selezione degli attori sindacali si aggravano se si pone mente alla contrattazione di prossimità (art. 8 d.l. 138/2011), che tante discussioni ha suscitato nelle sedi ermeneutiche. Com'è noto, mediante tale contrattazione di secondo livello – territoriale ed aziendale – è possibile derogare alla legge, oltre che ai contratti collettivi nazionali, «con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati». Tale efficacia generale è dalla legge assicurata, alla condizione che si rispetti un indistinto «criterio maggioritario» relativo alle rappresentanze sindacali legittimate alla stipula. Queste ultime sono individuate in «associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operanti in azienda ai sensi della normativa di legge e degli accordi interconfederali vigenti...».

Non solo la disposizione citata ha aggiunto un'ulteriore ipotesi, per di più molto ampia, di deroga alla legge da parte della contrattazione collettiva, ma ha anche introdotto ulteriori incertezze sull'individuazione di sogget-

ti sindacali abilitati alla relativa stipulazione. Invero, – analogamente a ciò che si è verificato in merito alla nozione di organizzazioni comparativamente più rappresentative – finora in dottrina non si è raggiunta una significativa convergenza né sulla nozione di «criterio maggioritario», né sulla nuova concezione di sindacato «comparativamente rappresentativo sul piano territoriale», né sulle relative rappresentanze aziendali.

Il sindacato comparativamente più rappresentativo

La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo è quella maggiormente utilizzata dal legislatore nel modello di rinvio della legge all'autonomia collettiva, sicché è necessario soffermarsi su di essa. Sull'identificazione dei soggetti sindacali dotati dello stigma comparativo si registrano gravi e numerose incertezze, dovute all'omessa specificazione legislativa dei relativi criteri. Inevitabilmente, tali dubbi condizionano negativamente sia l'idoneità astratta del modello di relazioni sindacali a porsi quale reale alternativa a quello prefigurato dal Costituente, sia le attività operative, che necessitano di criteri idonei di individuazione dei soggetti sindacali stipulanti i contratti da applicare al caso concreto. In costanza di unità sindacale, il contratto è agevolmente individuabile in quello stipulato da tutte le maggiori organizzazioni; tuttavia, allorché ci si trovi di fronte alla contrattazione c.d. separata, è necessario ricorrere ad altre, per quanto possibile puntuali, regole di identificazione. In merito, la giurisprudenza ha individuato vari indici di rappresentatività, quali la consistenza numerica degli iscritti, la presenza in un



ampio ambito di settori produttivi, lo svolgimento di attività di negoziazione, contrattazione e autotutela con caratteri di effettività, continuità e sistematicità.

Il Ministero del lavoro, dal canto suo, ha ritenuto che occorresse fare riferimento al numero complessivo delle imprese associate, a quello dei lavoratori occupati, alla diffusione territoriale – numero di sedi presenti sul territorio ed ambiti settoriali –, al numero dei contratti collettivi nazionali stipulati e vigenti (Lettera circolare 1 giugno 2012, n. 10310, ritenuta legittima da TAR Lazio, n. 8865/2014). Tuttavia, tali indici appaiono allo stato, almeno in parte, superati per due fondamentali ragioni. La prima è che essi – più precisamente quelli di matrice giurisprudenziale – furono elaborati principalmente in relazione alla nozione di sindacato maggiormente rappresentativo, in un periodo nel quale vigeva l'unità sindacale, sicché essi non sembrano adeguati a identificare in maniera puntuale, all'esito di un processo comparativo – specie se operato tra le maggiori organizzazioni –, i sindacati legittimati. La seconda è che i criteri in parola non tengono conto dell'attuale processo di “aziendalizzazione” delle relazioni sindacali, sicché, principalmente con riguardo alla contrattazione di prossimità di cui all'art. 8 del d.l. 138/2011 – che pure fa riferimento al criterio comparativo di selezione dei sindacati – essi appaiono chiaramente inappropriati. Discende da quanto sopra che modalità selettive certe, o almeno plausibili, della contrattazione “autorizzata” dalla legge alla produzione normativa non sono, ad oggi, agevolmente rinvenibili.

L'unica soluzione ipotizzabile appare quella che deriva dalla combinazione dell'indeterminato «criterio maggioritario» di cui all'art. 8 cit. e dalle

regole della recente stagione contrattuale sulla rappresentanza di cui Protocollo del 31 maggio 2013 e nel c.d. T.U. sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, come modificato dall'Accordo del 4 luglio 2017. Da tale combinato disposto sembra discendere un generale principio maggioritario nelle relazioni sindacali, quale fondamento democratico delle decisioni negoziali in un contesto in cui la recente esperienza ha dimostrato che l'aspirazione all'unità sindacale può realisticamente venire meno. In questo senso, valorizzando tale principio, si può accogliere quella dottrina che ha recentemente proposto di adottare i criteri delle citate regole negoziali sulla rappresentanza^[8]. Si tratterebbe di adottare la soglia del 5%, come media del dato elettorale con il dato associativo, quale criterio ermeneutico diretto ad individuare i sindacati comparativamente più rappresentativi legittimati ad attuare negli accordi collettivi la delega legale. Inoltre, trasponendo anche su questo punto le regole convenzionali introdotte dal protocollo del 2013, la regola contrattuale oggetto di rinvio legale dovrebbe essere ritenuta valida solo se espressa in contratti collettivi di lavoro sottoscritti da organizzazioni sindacali che nel loro complesso raggiungano la soglia del 50% +1 della rappresentatività. L'operazione ermeneutica estensiva si rileva necessaria, in quanto il valore solo obbligatorio e inter partes del protocollo del maggio 2013 non consente di ritenere che i criteri ivi adottati valgano per le ipotesi di rinvio legale.

L'efficacia soggettiva del contratto “separato”

Per i rilevanti effetti pratici che determina non può essere trascurata la problematica dell'efficacia soggettiva del contratto “separato”, di quel negozio cioè – secondo una condivisa definizione dottrinale^[9] – sottoscritto non da tutte le organizzazioni sindacali che, secondo la prassi formatasi nel tempo, identificano le parti del sistema di relazioni negoziali operante nell'ambito di applicazione ove l'accordo è destinato ad operare. Nel momento attuale e nel tema specifico in esame, si può dire che tali organizzazioni s'identificano con quelle “storicamente” più rappresentative. Ragion per cui, nel presente



contesto per accordo “separato” si deve intendere il contratto stipulato non da tutti i sindacati tradizionalmente più rappresentativi. Per quanto in precedenza sostenuto, occorre innanzitutto affermare che tale efficacia, in osservanza del principio di libertà sindacale, non può che essere limitata agli iscritti ed ai non dissenzienti, come del resto ritiene gran parte della dottrina e della giurisprudenza. Relativamente alla tesi avanzata in dottrina del rinvio del contratto individuale a quello collettivo che, in quanto rinvio dinamico ad una fonte e non ad uno specifico negozio, impedirebbe al singolo lavoratore il “distacco” dal contratto separato, bisogna precisare che tale rinvio non può ritenersi idoneo a vincolare in modo assoluto il prestatore. Se, infatti, costui fosse iscritto al sindacato dissenziente sarebbe lesa la sua libertà sindacale ove lo si ritenesse vincolato alle previsioni di un contratto che la sua associazione non ha condiviso, salvo che risulti altrimenti il suo consenso. L’opposta opinione, dunque, apre alla possibilità che una clausola contrattuale individuale possa conculcare un diritto costituzionalmente garantito. Per lo stesso motivo, non può ritenersi vincolato il non iscritto ad alcun sindacato – che esercita la sua libertà sindacale negativa –, sempre salvo il suo consenso.

Per quanto concerne, inoltre, il rinvio normativo al contratto stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, appare ancor più evidente la necessità della soluzione dell’efficacia meramente inter partes del negozio, in ragione dell’inattuazione dell’art. 39 Cost., che non consente di identificare i sindacati comparativamente più rappresentativi – i soggetti sindacali richiamati dalla norme di rinvio – con quelli registrati. In questo ambito, è da accogliere quella dottrina la quale ritiene che la divisione tra le organizzazioni sindacali di più significativa rappresentatività renda inevitabile, ai fini dell’operatività delle discipline legali di rinvio, la verifica in concreto del carattere comparativamente più rappresentativo della coalizione firmataria del contratto in rapporto all’insieme dei soggetti sindacali esistenti nel settore. Solo in tal modo è possibile, invero, colmare gli spazi regolativi delegati dal legislatore che utilizza la formula selettiva, pena l’invalidità delle norme contrattuali

poste in tale ambito, in assenza del requisito soggettivo della coalizione stipulante.

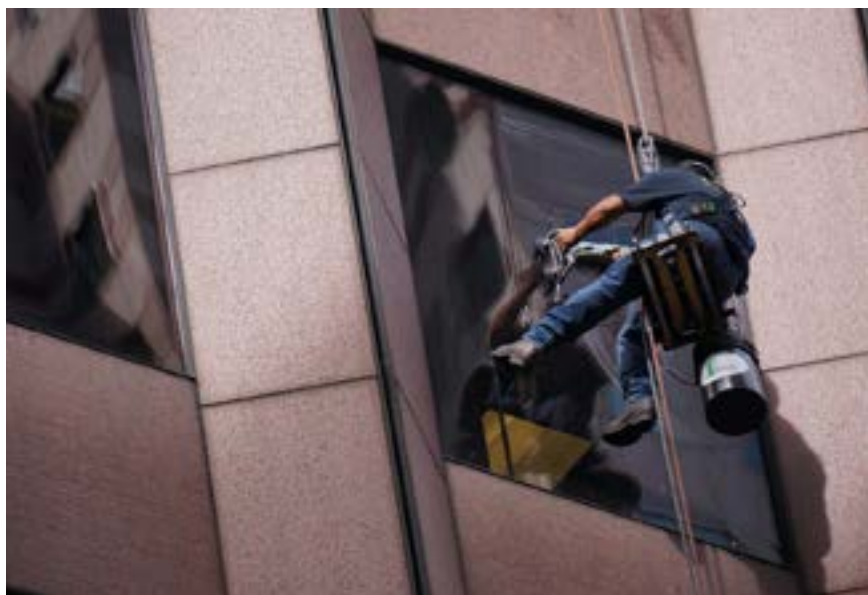
Si badi che in tal caso, come è stato correttamente evidenziato, non si pone la questione dell’efficacia soggettiva del contratto collettivo ma, più a monte, della sua efficacia dispositiva, cioè della sua idoneità all’integrazione della legge. Ove, cioè, in un contratto dovesse rilevarsi l’assenza del requisito di prevalente rappresentatività della coalizione stipulante, in rapporto ai soggetti collettivi dissenzienti, le regole da esso poste in attuazione della legge dovrebbero ritenersi inefficaci anche per gli stessi iscritti alle associazioni stipulanti. Pertanto, in caso di contratto stipulato da soggetti sindacali sprovvisti del titolo della maggiore rappresentatività comparata il problema non sarebbe quello della legittimazione alla rappresentanza, ma della legittimazione regolativa della fonte contrattuale in rapporto a quella legale: quest’ultima rimarrebbe inderogabile da parte di atti stipulati da coalizioni prive di un requisito legalmente richiesto.

Il contratto aziendale

Ulteriori argomenti di dibattito riguardano la contrattazione aziendale: il principale è la sua efficacia soggettiva e la sua riconducibilità all’art. 39 Cost..

La tesi che convince maggiormente è quella che assoggetta anche la contrattazione decentrata all’art. 39 Cost. e ne limita, pertanto, l’efficacia soggettiva alle parti stipulanti ed ai relativi iscritti.

In primo luogo, sul piano letterale va evidenziato come la disposizione costituzionale non escluda la contrattazione di secondo livel-



lo dal proprio ambito di applicabilità. Inoltre, come ben è stato osservato in dottrina, il contratto collettivo, come tutti gli altri contratti, ha un'efficacia limitata alle parti ex art. 1372 c.c.; ne consegue che le eccezioni a tale regola devono essere espressamente contemplate. Orbene, tale eccezione è contenuta appunto nell'art. 39 Cost.: in mancanza della sua attuazione, pertanto, il contratto aziendale non può che avere efficacia soggettiva limitata ai sensi della disposizione codicistica richiamata.

Quanto alle argomentazioni della tesi contraria, secondo cui il concetto di «categoria» di cui all'art. 39 cit., sarebbe estraneo al livello decentrato, si può osservare, in senso contrario, che quella in questione è una nozione “mobile”, non definibile in astratto. Tale nozione, per di più, è riconducibile all'ordinamento intersindacale, il solo che, in un regime di libertà e pluralismo sindacale, può determinarne i confini. Quindi, essa è suscettibile di varie configurazioni, lasciate all'autonoma scelta dei soggetti sindacali. In tale contesto, non si vede come il concetto in esame possa ridursi al livello nazionale, senza un'evidente forzatura interpretativa, esterna al libero confronto tra le parti. Ne deriva che la categoria designa l'ambito dei destinatari della contrattazione, di qualsiasi livello, liberamente scelto dagli attori sociali.

La conseguenza del ragionamento svolto è che l'art. 39 Cost., nella sua interezza, si applica anche al contratto collettivo di livello aziendale.

Altro problema si riscontra ove la legge utilizzi la formula della maggiore rappresentatività comparata, nata in relazione alle organizzazioni nazionali, senza specificare il livello, sì da indurre l'interprete a ritenere compreso l'ambito contrattuale aziendale. La questione che emerge riguarda la necessità della verifica della rappresentatività anche a livello azien-

dale – secondo la regola della “concordanza”, vigente ad es. nell'ordinamento francese – ovvero la sufficienza della verifica al livello superiore confederale o nazionale. Al riguardo si deve concordare con chi ritiene che, posto che la formula selettiva è diretta ad individuare il contratto dotato di maggiore effettività, la rappresentatività non può che essere apprezzata con riguardo al corrispondente livello di contrattazione. Quindi, se la legge nomina il contratto aziendale, la rappresentatività non può che essere misurata in relazione a tale ambito decentrato. In caso contrario, invero, si rinunciarebbe a verificare un essenziale dato di idoneità del soggetto sindacale richiesto dalla legge, per presumere, senza riscontro alcuno, la rappresentatività di questo sulla base del possesso del requisito al livello superiore.

La contrattazione di prossimità

Quello della contrattazione di prossimità costituisce un argomento oltremodo sensibile, produttivo di svariati dibattiti e critiche.

I problemi che affliggono tale controverso istituto riguardano la sua compatibilità con le disposizioni costituzionali, tra tutte l'art. 3 e l'art. 39, la sua lamentata genericità ed imprecisione tecnica sotto vari profili, ed infine il suo rapporto con disposizioni preesistenti e successive che, nel rinviare alla contrattazione collettiva di vari livelli, disciplinino le stesse materie dell'art. 8.

In merito al rapporto tra l'art. 8 e gli artt. 3 e 39 Cost., appare arduo non concordare con la grande maggioranza della dottrina che ne ravvisa evidenti profili di contrasto. Con l'art. 3, perché appare indubbio che consentire la potenziale deroga a praticamente quasi tutta la disciplina, legislativa e contrattuale di primo livello, del rapporto di lavoro è irragionevole e sproporzionato nella sede decentrata di contrattazione. In tal modo si rendono possibili, in astratto, radicali differenze di trattamento tra lavoratori, le quali non possono ritenersi costituzionalmente giustificate dalla mera appartenenza degli stessi ad aziende diverse, una che stipula la contrattazione di prossimità e l'altra che non lo fa. Si osservi, in tal senso, che la legge consente che le aziende ipotizzate possono essere anche del tutto simili, quanto a dimensioni, numero di dipenden-



ti, patrimonio. Né i vincoli di scopo normativi appaiono idonei a giustificare trattamenti differenziati, attesa la loro palese genericità ed indeterminatezza, come correttamente osservato in dottrina. In questi termini, non sembra che il Legislatore abbia adeguatamente considerato che la razionalità economico-produttiva – indubbiamente alla base della previsione dell'art. 8 cit. – non coincide necessariamente con quella giuridica.

In relazione all'art. 39, seconda parte, Cost., il contrasto appare ancor più stridente. Invero, quanto alla contrattazione territoriale, la cui sottoposizione alla disposizione costituzionale nessuno ha mai discusso, non è dubbio che i sindacati abilitati a stipulare contratti di prossimità – qualunque sia la loro concreta connotazione soggettiva – non possano identificarsi con i sindacati registrati aventi statuto a base democratica di cui all'art. 39 Cost., i soli soggetti autorizzati a stipulare contratti collettivi con efficacia erga omnes. Circa la contrattazione aziendale, valgono le medesime considerazioni se si ammette, come in questa sede, che anche tale livello è assoggettato all'art. 39 Cost. cit.. Né l'indistinto «criterio maggioritario» citato nell'art. 8 può identificarsi con il diverso principio proporzionale preteso dal precetto costituzionale. Da non sottovalutare, inoltre, è il contrasto con l'art. 39, comma 1, poiché la legge citata impone, di fatto, una gerarchia – per di più “alla rovescia” – tra i livelli di contrattazione, che dovrebbe essere lasciata alla libera determinazione degli attori sociali. E quando tale determinazione si è tradotta in atti concreti, come nel T.U. sulla rappresentanza, il suo contenuto contrasta in maniera palese con il disposto dell'art. 8, nella misura in cui affida il rapporto tra livello nazionale e livelli decentrati alla tradizionale sovraordinazione del primo, quantomeno in termini di coordinamento.

Relativamente ai rapporti tra l'art. 8 e le disposizioni, preesistenti o successive, che regolino le medesime materie, la tesi preferibile appare quella di ritenere il medesimo art. 8 norma speciale, in quanto avente profili del tutto peculiari quanto ad ambito di applicazione, vincoli di scopo, efficacia soggettiva e potere derogatorio. Ne consegue che la sua disciplina dovrebbe prevalere sulle altre, in osservanza del brocardo *lex specialis derogat legi generali*. In tal modo, qualunque contratto decentrato che

riguardi le materie dell'art. 8 dovrebbe essere sottoposto alla relativa disciplina, a prescindere dal richiamo delle parti. Per lo stesso motivo le deroghe alla legge della contrattazione di prossimità prevalgono su quelle previste dalla contrattazione ordinaria, sebbene quest'ultima non possa ritenersi “espropriata” del potere derogatorio previsto dalla legge in riferimento alle medesime materie. In tale ordine di idee, può sostenersi che le deroghe della contrattazione nazionale abbiano carattere “cedevole” rispetto a quelle della contrattazione di prossimità, essendo dunque destinate ad essere sostituite da diverse previsioni di quest'ultima. ■

La Prima Parte è stata pubblicata sul numero 37-38 di Lavoro@Confronto

Note

[8] P. PASSALACQUA, Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali, in DRI, 2, 2014, 378 ss.

[9] A. MARESCA Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale, in RIDL, 2010, I, 29 ss..

[*] 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.



Centenario della nascita del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

di Roberto Leardi [*]



Il saggio di Flavio Quaranta, ricercatore della società storica vercellese e studioso sulle origini del nostro stato sociale e storico, di cui pubblichiamo la copertina, si propone di tracciare una breve memoria nel centenario della nascita del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Dopo aver percorso le tappe che, da inizio Novecento, hanno portato allo scorporo dal Ministero dell'agricoltura, voluto dal Primo ministro Francesco Saverio Nitti nel 1920, viene evidenziata l'opera di Mario Abbiate, suo primo titolare. Il fascismo abolì il Ministero nel 1923 (insieme al Consiglio superiore del lavoro) che risorse dopo la tragedia della Seconda guerra mondiale e il ritorno alle libertà democratiche.

“Proprio quell'effimero Ministero, più longevo Consiglio superiore del lavoro - forse ancora più insidioso per il fascismo a causa della sua democraticità di fondo - sarebbe stato destinato a rimanere il punto più alto in cui potessero spingersi le libere organizzazioni sindacali, insieme al movimento cooperativo e mutualistico: raggiunto il vertice nell'ultima fase del liberalismo, la loro parabola politica poteva solo discendere.

Con l'avvento dello Stato corporativo, infatti, conflittualità sociale e lotte sindacali sarebbero state incompatibili. L'esperienza del Ministero del lavoro - sorto nello stesso annus horribilis dell'occupazione delle fabbriche e dell'epilogo della vicenda dannunziana di Fiume - poteva ritenersi momentaneamente conclusa e il 1920, più che un punto di partenza, costituì un punto di arrivo. La caduta di Nitti, infatti, lasciò spazio a quella spirale di polarizzazione ideologica e competizione centrifuga su cui - nonostante la buona volontà dell'ultimo governo Giolitti - s'innestò il fascismo. Di un Ministero del lavoro si sarebbe sentito riparlare solo all'indomani della caduta del regime, con il primo governo Badoglio, che, smantellato il Ministero delle corporazioni, riaccorpò il Ministero del lavoro con quello dell'industria e commercio. Anche qui è chiara la presa di posizione di Abbiate. In una lettera scritta a Ivanoe Bonomi nell'agosto 1943, non ritenne saggia “per ragioni umane” la riunificazione dei diversi settori “dove il tutore degli interessi industriali sia anche il tutore degli interessi operai”⁴⁹. Emergeva il lui ancora una volta la volontà di un'autonomia amministrativa specifica per il tema del lavoro,

per la quale - come abbiamo visto nelle pagine precedenti - si erano battuti i fautori di una moderna legislazione sociale. Quasi ad ascoltare questo monito, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale rinascerà nuovamente indipendente, con decreto luogotenenziale n. 377 del 21 giugno 1945 sotto il governo Parri, in un contesto socio-economico profondamente mutato nel nostro paese.” ■

[*] Rappresentante per la Regione Lazio nella assemblea Nazionale della Fondazione Prof. Massimo D'Antona Onlus



I nuovi divi

di Fadila

All'inizio, sono stato incollato davanti allo schermo e non mi perdeva una parola che usciva dalla bocca di quelli che erano definiti i numi della scienza in questo settore, virologi, immunologi, batteriologi, epidemiologi e chi più ne ha più ne metta. Lo facevo per la paura provocata dall'epidemia nel momento più alto della sua diffusione e letalità.

Li ascoltavo facendo bene attenzione a quello che dicevano per la mia ignoranza su un argomento così nuovo e quindi ostico e perché questi medici sembravano intimoriti e quasi balbuzienti, davanti all'occhio della telecamera. Un ambiente, quello televisivo, così diverso dagli ovattati laboratori da loro frequentati finora.

Col trascorrere dei giorni e dei mesi sono aumentati di numero e la loro presenza ha invaso le nostre case dalla mattina alla sera, persino nei programmi d'intrattenimento leggero, dove hanno sottratto la ribalta a cantanti, attori, ballerini e persone comunque al centro del gossip.

Grazie all'acquisita esperienza, essendo persone intelligenti, hanno appreso alla perfezione le tecniche della comunicazione fino al punto da non avere più nulla da invidiare ai più incalliti frequentatori dei programmi televisivi. Mio nipote, data ormai la loro familiarità, ha affibbiato loro anche dei nomignoli dissacranti in base alle loro fattezze: chiamava Michelin, come l'immagine della reclame dei pneumatici, un medico dal corpo che sembrava traboccare dallo schermo o Dracula, un ricercatore per il suo viso arcigno accentuato da due sopracciglia extra large.

Ad affrontare tale argomento era stato il mio caro amico col quale avevo ripreso a passeggiare dopo il lungo periodo d'isolamento. Ho cercato di fargli capire che tutto ciò è normale perché la comunicazione è sempre stata un fattore importante nelle relazioni umane e oggi quella televisiva va per la maggiore. I medici che fanno ricerche, d'altra parte, sono le persone più idonee per intrattenere le platee su questo drammatico evento all'ordine del giorno.

Mi sta pure bene quello che dici, ha continuato, ma ho avuto l'impressione che più che rassicurare, abbiano infuso ulteriore paura e qualche confusione, anche perché allora come oggi hanno dichiarato di sapere ben poco di questo dannato virus e spesso le tesi non suf-



fragate da dati scientifici erano in contrasto l'una con l'altra soprattutto sulle misure di difesa: mascherine sì o no, guanti sì o no. Le uniche cose su cui concordavano erano l'igiene e la quarantena, vale a dire la scoperta dell'acqua calda. Ci volevano loro, infatti, per dirci quello che

l'umanità, finché non ha scoperto i vaccini, ha sempre utilizzato come misure preventive, soprattutto lo stare lontano dagli infetti. È quel che fece anche Boccaccio fuggendo da Firenze colpita dalla peste nera del 1348. Un rimedio, dunque, vecchio come il cucco.

Così, poiché le loro disquisizioni erano sempre le stesse, simili alla minestra riscaldata, un mantra ripetitivo, ho avuto una crisi di rigetto al punto che oggi, quando vedo qualcuno di loro, cambio canale e, poiché sono dappertutto, devo affidarmi alla buona sorte per trovare qualcosa di diverso.

Il loro atteggiamento da menagramo, salvo qualche rara eccezione, è stato ininterrotto, anche quando il miglioramento della situazione ha consentito al governo di dichiarare concluso il periodo della quarantena. È sicuramente dovuto a un senso di doverosa cautela su un fenomeno che presenta ancora tante incognite, ma se posso esprimere tutto quel che penso, ho l'impressione che ci sia anche un pizzico di timore che se tutto va bene, si spegneranno per loro le luci della ribalta anche ben retribuita, a quel che si dice. La loro scomparsa dagli schermi, tuttavia, sarebbe un bene per l'umanità perché avrebbero più tempo da dedicare allo studio per creare un vaccino idoneo, l'unica vera arma letale contro il virus. ■

