



LAVORO@CONFRONTO

Lavoro: le insicurezze... della sicurezza

**Anno nuovo,
vita nuova**

Matteo Ariano

**Un nuovo,
inutile
condominio**

Fabrizio Di Lalla

**Lavoro
e discriminazione
di genere**

Giuseppe Cantisano

Lavoro@Confronto

Via Guglielmo Saliceto, 4
00161 Roma
Tel/Fax 06.44238664 r.a.
www.lavoro-confronto.it
LAVORO-CONFRONTO@fondazionedantona.it

Numero 47-48 • Settembre/Dicembre 2021
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 BONNET

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:

Anno nuovo, vita nuova Matteo Ariano	p. 3
Un nuovo, inutile condominio Fabrizio Di Lalla	p. 5
Lavoro e discriminazioni di genere (Seconda Parte) Giuseppe Cantisano	p. 7
Lavoro: le insicurezze... della sicurezza Stefano Olivieri Pennesi, Angelo Romaniello, Eugenio Straziuso	p. 12
Potenziare il lavoro agile Omar Mandosi	p. 23
Morire di lavoro in solitudine Pietro Napoleoni	p. 25
Il distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada Vincenzo Perna	p. 33
Assegno unico e universale Claudio Palmisciano	p. 37
La costituzione degli enti di Patronato in Italia (Seconda Parte) Riccardo Rizza	p. 40
Green pass: abuso di potere o mossa strategica? Alberto Del Prete	p. 45
PNRR: Un giorno qualunque all'Ispettorato del Lavoro Dario Messineo	p. 50
Effemeridi Il virus dell'irresponsabilità Fadila	p. 59

Anno nuovo, vita nuova

di Matteo Ariano [*]



Normalmente, alla fine di un anno si fanno i bilanci di ciò che si è fatto, ma anche dei progetti per il futuro.

Lo stesso vale anche per la nostra Fondazione, che sta per entrare nel suo ventunesimo anno di età.

Quest'estate si è nuovamente tenuta una partecipata assemblea in presenza – nella splendida cornice napoletana – segno di un primo ritorno alla normalità.

Nelle scorse settimane, assieme agli altri due componenti del Comitato Direttivo, ho avuto il piacere e l'onore di rappresentare la Fondazione al nuovo Direttore dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, il dott. Bruno Giordano, e al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'on. Andrea Orlando. In entrambi i casi, si è trattato di incontri non meramente formali, ma proficui,

i cui frutti speriamo di vedere presto.

In questi giorni la Fondazione sta traslocando, lasciando la sua storica sede di via Quintino Sella per trasferirsi in altri spazi: la nuova sede, in via Guglielmo Saliceto – nei pressi di Porta Pia – ci consentirà di ottimizzare i costi e di continuare a svolgere ugualmente le nostre attività.

Questo cambiamento di sede coincide anche con altri cambi: nelle prossime settimane, grazie al generoso supporto di un collega

dell'INL, verrà messo online il nuovo sito della Fondazione, con una nuova veste in linea con gli standard previsti dall'AGID – Agenzia per l'Italia Digitale. È la dimostrazione plastica delle tante professionalità presenti all'interno della Pubblica Amministrazione, troppo spesso ignorate per far spazio ad appalti ed esternalizzazioni di servizi, non sempre utili o necessari.

Il nuovo sito ci consentirà anche di attivare dirette sui nostri canali social, così da poter iniziare a svolgere attività di convegni utilizzando le nuove tecnologie e da allargare la platea dei destinatari.

In queste settimane, inoltre, firmeremo una convenzione con Unitema, il ramo telematico dell'Università La Sapienza di Roma, per rilanciare ad ampio spettro l'offerta formativa che la Fondazione aveva sinora garantito ai propri associati. In un'epoca in cui la formazione professionale diventa elemento essenziale per



l'innovazione, noi abbiamo ritenuto di rivolgerci alla più grande università pubblica d'Europa, avvalendoci della loro ampissima offerta formativa, per ottenere importanti sconti in favore dei nostri associati che intendano conseguire – in modalità telematica – una laurea triennale, magistrale, un master o seguire corsi di formazione.

Stiamo anche immaginando un'azione di sviluppo della rivista della Fondazione, "Lavoro@Confronto", che veda un ulteriore coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori che lo vorranno.

Insomma, una complessiva azione di rilancio della nostra Fondazione, con un occhio rivolto al passato e uno al futuro.

Per questo vi invito a seguire il nostro sito internet e a iscrivermi alla nostra pagina



Facebook, ma anche a iscrivermi alla Fondazione: con il nuovo anno, queste e altre novità arriveranno! ■

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

**Natale 2021
Capodanno 2022**

*A nome mio personale,
di tutti i colleghi del Consiglio
di Amministrazione e dello Staff,
invio ai Soci, ai lettori
di Lavoro@Confronto
e alle Famiglie tutte,
i più fervidi Auguri
di Buon Natale
e di un Ottimo 2022.*

Matteo Ariano
Presidente
Fondazione Prof. Massimo D'Antona

Un nuovo, inutile condominio

di Fabrizio Di Lalla [*]



Nel periodo in cui si discuteva del trasferimento della sicurezza sul lavoro alle regioni, realizzatosi poi nel 1978, chi scrive ne era convintamente favorevole per due motivi. Il primo, riferito alla realtà, era la constatazione dell'inadeguatezza dell'Ispettorato del Lavoro a svolgere tale funzione per mancanza assoluta dei mezzi necessari. Pur disponendo, infatti, di personale altamente qualificato per professionalità ed esperienza, esso era assolutamente insufficiente e da tempo la politica aveva chiuso i rubinetti d'afflusso dei mezzi, uomini e risorse necessarie perché c'era una diffusa diffidenza, devo dire completamente infondata, nei suoi confronti, considerato un residuo del fascismo. Tale atteggiamento, purtroppo, trovava la sua massima espressione nel movimento sindacale e poiché ne facevo parte, ne sono stato spesso testimone e anche imputato perché oltre a essere sindacalista ero anche un ispettore.

L'altro motivo, di natura per così dire ideologica, era legato al concetto dell'avvicinamento dei servizi pubblici per quanto più possibile al cittadino per renderne la fruibilità più rapida e il controllo più penetrante. Non c'è voluto molto per prendere atto che a volte un concetto intrinsecamente logico e condivisibile può diven-



tare uno slogan vuoto. Infatti, quella riforma non è stata altro che un trasferimento puro e semplice di funzioni da un organismo all'altro, oltretutto privo d'esperienza, senza un piano che prevedesse un'organizzazione moderna in grado di superare l'impostazione burocratica corrente, con l'aggiunta del pericolo d'intromissioni politiche e della disomogeneità per le differenti capacità economiche e finanziarie delle singole regioni. Così l'inefficienza è continuata, anzi si è aggravata al punto che il numero degli infortuni è andato in crescendo di anno in anno. L'attuale grido d'allarme ricorda quello degli anni settanta e così si sta tornando al punto di partenza. Un ping pong che con maggiore oculatezza poteva essere evitato.

Ho ritenuto utile fare questa premessa per ricordare gli errori del passato con la speranza che essi non vengano ripetuti, ma qualche dubbio mi rimane nell'esaminare il decreto legge che restituisce all'Ispettorato tale funzione senza peraltro sottrarla alle regioni creando, purtroppo, un nuovo condominio dopo quello sulla vigilanza amministrativa. Diversamente dal privato dove la concorrenza è un fattore di

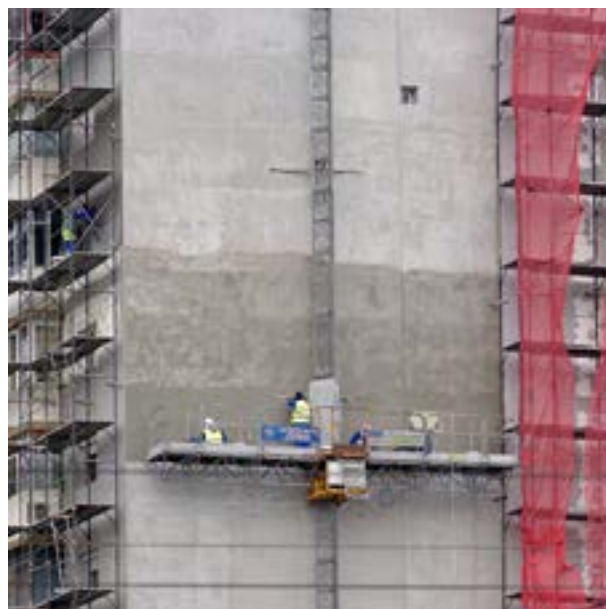


sviluppo, nel pubblico sono convinto, confortato dai fatti, che sia un elemento negativo in grado di creare confusione, inutili duplicazioni e anche uno scaricabarile nei confronti dell'opinione pubblica. In merito a quest'ultimo aspetto ne abbiamo avuto un esempio ultimamente quando di fronte alla catena d'infortuni mortali si sottolineava su alcuni giornali l'inadeguato contrasto a tale fenomeno per colpa dell'Ispettorato del Lavoro.

Forse più d'uno ignorava che da decenni non era più titolare di tale funzione. Figuriamoci quel che potrebbe succedere nella prima fase quando con i pochi addetti disponibili non sarà in condizione di assicurare un servizio decente.

E tale fase può avere anche una durata non proprio breve perché prima che i nuovi ispettori possano entrare validamente in campo, ci vorrà del tempo dovuto all'iter, per quanto accelerato, dei concorsi e alla necessaria formazione. Né credo al coordinamento tra enti che hanno le stesse competenze; nel settore pubblico non ha mai funzionato a dovere. Basta l'esempio fallimentare nel campo della vigilanza ordinaria per rendersene conto. Esso, oltretutto si scontra con la pesantezza delle procedure burocratiche; a volte, anzi, ne diventa parte integrante.

Quanto alla gestione ottimale della prevenzione, sarebbe stato necessario un progetto complesso fatto di uomini, mezzi, risorse e modello organizzativo finalizzato all'ottimizzazione dei risultati che nel decreto non c'è, sperando che qualcosa venga corretta nella legge di conversione.



È vero che all'attuale organico vengono aggiunti 1.024 posti di ispettore ma essi sono assolutamente inadeguati rispetto ai nuovi compiti considerando il bacino di utenza rappresentato da una parcellizzazione dell'attività produttiva formata prevalentemente da medie e piccole aziende, dove oltretutto il rispetto delle norme di tutela è generalmente meno garantito.

L'attività di prevenzione presuppone un continuo, incessante e diffuso contatto con le realtà aziendali e senza personale adeguato non si va da nessuna parte. Né possono essere impiegati per tali compiti così specialistici gli ispettori che non hanno i requisiti professionali idonei; si correrebbe il rischio di mandarli allo sbaraglio in modo irresponsabile. Semmai, a regime, l'attività di vigilanza dovrebbe essere svolta

prevalentemente da un gruppo interdisciplinare di addetti. In conclusione, il Ministro del Lavoro ha fatto bene a riportare queste competenze nell'ambito del soggetto "naturale" ma ritengo che sia solo il primo passo; senza un progetto adeguato alle effettive necessità, si può correre il rischio di ritrovarsi nella situazione anteriore al 1978. ■



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

Lavoro e discriminazione di genere

Seconda parte

di Giuseppe Cantisano [*]



Azioni collettive contro le discriminazioni

L'art. 37, commi 1-3 del D. Lgs. n. 198/2006 recita: le Consigliere o i Consiglieri di parità regionali o nazionali (a seconda della rilevanza territoriale del caso), *qualora accertino l'esistenza di discriminazioni collettive*, anche quando non siano individuabili in modo immediato le lavoratrici o i lavoratori lesi dalle discriminazioni stesse, prima di promuovere l'azione in giudizio, possono chiedere all'autore della discriminazione di predisporre *un piano di rimozione delle discriminazioni accertate*, entro un termine di 120 giorni, sentite, nel caso di discriminazione posta in essere dal datore di lavoro, le rappresentanze sindacali aziendali, ovvero, in loro mancanza, le associazioni locali aderenti alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Qualora i Consiglieri di parità *non ritengano di avvalersi* della procedura conciliativa sopra descritta o *in caso di esito negativo* della stessa, possono *proporre ricorso giudiziale*. Il Giudice (del lavoro o Tar), nella sentenza che accerta le discriminazioni, oltre a provvedere, se richiesto, al *risarcimento del danno*, anche non patrimoniale, **ordina** all'autore della discriminazione di definire un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, fissando anche i criteri per l'attuazione del piano.

È da sottolineare che, anche nelle ipotesi di discriminazione collettiva, vi è la facoltà di avvalersi di una procedura di urgenza (ex art. 37, co. 4, D. Lgs. 198/2006).

Onere della prova: quando il ricorrente fornisce elementi di fatto desunti anche da dati statistici relativi alle assunzioni, ai regimi retributivi, all'assegnazione di mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione di carriera ed ai licenziamenti, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso, spetta al convenuto l'onere della prova sull'insussistenza della discriminazione (in tal senso si veda l'art. 40 del Codice delle Pari Opportunità).

Sanzioni: l'inottemperanza alla sentenza è punita con *l'ammenda fino a 50.000 euro o l'arresto fino a sei mesi*.



Azioni positive: ai sensi dell'art. 42, D.Lgs. n. 198/2006, **le azioni positive** consistono in misure volte alla rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la realizzazione di pari opportunità, nell'ambito della competenza statale e sono dirette a *favorire l'occupazione femminile ed a realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro*. In particolare, tali azioni hanno lo scopo di:

- eliminare le disparità nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera, nella vita lavorativa e nei periodi di mobilità;
- favorire la diversificazione delle scelte professionali delle donne, in particolare attraverso l'orientamento scolastico e professionale e gli strumenti della formazione;
- favorire l'accesso al lavoro autonomo e alla formazione imprenditoriale e la qualificazio-

ne professionale delle lavoratrici autonome e delle imprenditrici;

- d) superare condizioni, organizzazione e distribuzione del lavoro che provocano effetti diversi, a seconda del sesso, nei confronti dei dipendenti, con pregiudizio nella formazione, nell'avanzamento professionale e di carriera, ovvero nel trattamento economico e retributivo;
- e) promuovere l'inserimento delle donne nelle attività, nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate;
- f) favorire, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi;
- g) valorizzare il contenuto professionale delle mansioni a più forte presenza femminile.

Soggetti promotori: le azioni positive di cui sopra possono essere promosse, ex **art. 43, D.Lgs. n. 198/2006**, dal *Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dai Consiglieri di parità, dai Centri per la parità e le pari opportunità a livello nazionale, locale e aziendale, dai datori di lavoro pubblici e privati, dai Centri di formazione professionale, dalle organizzazioni sindacali, nazionali e territoriali.*

Sul punto, si precisa che il Comitato nazionale si occupa, tra l'altro, di formulare proposte sulle questioni generali relative all'attuazione degli obiettivi della parità e delle pari opportunità, nonché per lo sviluppo e perfezionamento della legislazione vigente in materia; di esprimere, a maggioranza, parere sul finanziamento dei progetti di azioni positive, controllando i progetti *in itinere*, verificandone la corretta attuazione e l'esito finale; di verificare lo stato di applicazione della legislazione vigente in materia di parità; di chiedere alla DTL (*rectius* ITL) di acquisire, presso i luoghi di lavoro, informazioni sulla situazione occupazionale maschile e femminile, in relazione allo stato delle assunzioni, della formazione e della promozione professionale (art. 10, D.Lgs. n. 198/2006).

Rapporto sulla situazione del personale: le aziende con più di 100 dipendenti devono redigere un rapporto, almeno ogni 2 anni (con riferimento al biennio che precede) sulla situazione del personale, maschile e femminile, in relazione alle professioni, allo stato delle assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria e di qualifica, dell'intervento della CIG, dei licenziamenti, della retribuzione (art. 46, D.Lgs. n. 198/2006). Il rapporto è redatto – entro il 30 aprile dell'anno successivo alla scadenza di ciascun biennio – in modalità esclusivamente telematica, attraverso la compilazione *on-line* di appositi campi riprodotti nel modulo a tale fine predisposto dalle istituzioni (D.M. 3 maggio 2018).

A tal fine, **sul sito internet istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali** è reso disponibile un applicativo dedicato alla compilazione di tali campi. Per accedere all'applicativo, **le aziende possono utilizzare SPID - Sistema Pubblico di Identità Digitale**, ovvero richiedere le credenziali di accesso attraverso l'apposita procedura di registrazione. Al termine della procedura di compilazione dei moduli, il servizio informatico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, qualora non rilevi errori o incongruenze:

- rilascia una ricevuta attestante la corretta redazione del rapporto e il salvataggio a sistema dello stesso;
- attribuisce alla consigliera o al consigliere regionale di parità un identificativo univoco per accedere ai dati contenuti nei rapporti trasmessi dalle aziende aventi sede legale nel territorio di competenza, al fine di poter elaborare i relativi risultati e trasmetterli alla consigliera o al consigliere nazionale di parità, al Ministero del lavoro e delle politi-



che sociali e al Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Una copia del rapporto, unitamente alla ricevuta, deve essere trasmessa *con modalità telematica* anche alle rappresentanze sindacali aziendali entro il medesimo termine del 30 aprile.

In caso di mancato invio del rapporto entro i termini, l'**Ispettorato Nazionale del Lavoro** invita le aziende a provvedervi entro 60 giorni. Nei casi più gravi (ad esempio in caso di persistente inadempimento da parte del datore di lavoro), può essere disposta la *sospensione per un anno dai benefici contributivi* eventualmente goduti dall'azienda.

D.Lgs. 81/2015 (cd. Jobs Act): la nuova disciplina introdotta dal legislatore del Job Act, purtroppo è stata etichettata recessiva per il quadro di tutele apprestate ai lavoratori, in particolare la disciplina dei licenziamenti basata sulla *liberalizzazione* di essi, con **la caducazione del precedente rimedio della reintegra**, prima prevista dall'art. 18 Stat. lav., sostituito (a vantaggio della parte datoriale) da una più spiccia **monetizzazione**, fa salvi, per fortuna **i soli licenziamenti discriminatori** (notoriamente derivanti da ragioni di discriminazione politica, sindacale, religiosa, razziale, di lingua o di sesso, di handicap, di età o basata sull'orientamento sessuale o sulle convinzioni personali, cui va aggiunto quella per violazione delle norme sulla maternità e paternità etc.). È da salutare con piacere l'attenzione e la sensibilità mostrata dal legislatore per tali licenziamenti illegittimi (ascrivibili secondo la giurisprudenza di legittimità a ritorsioni o rappresaglie), conservando per essi una tutela legislativa "cd. forte".



Discriminazioni sull'identità di genere

Per completezza espositiva bisogna dire che pur essendo presente una chiara disciplina a tutela **delle discriminazioni sull'orientamento sessuale**, lo stesso non si può dire per il tema **"dell'identità di genere"** intendendosi per tale il senso intimo, profondo e soggettivo di appartenenza alle categorie sociali e culturali di uomo e donna, ovvero che permette a un individuo di dire: "Io sono un uomo, io sono una donna". Indica dunque la percezione che ciascuno ha di sé in quanto maschio o femmina indipendentemente dal fatto che abbia affrontato la *riassegnazione chirurgica del sesso* se la sua identità di genere è opposta a quella di nascita.

Attualmente, infatti, nell'ordinamento italiano è *assente* una disciplina chiara e univoca che **tuteli contro le discriminazioni in ragione dell'identità di genere**. Un disegno di legge Zan contro le discriminazioni anche quelle sull'identità di genere è stato ostacolato fin dai primi momenti della sua presentazione.

Si tratta di un problema rilevante, poiché tale tipo di discriminazioni può sovente causare difficoltà *all'ingresso* nel mondo del lavoro e/o *nel mantenimento* del posto di lavoro stesso.

Sarebbe compito precipuo del datore di lavoro vigilare affinché, all'interno del luogo di lavoro, non si verificano **condotte discriminatorie** di alcun tipo: tale compito discende, **ai sensi dell'art. 2087 c.c.**, dai doveri di protezione e prevenzione finalizzati a garantire *la tutela non solo dell'integrità fisica dei propri dipendenti, bensì anche della loro personalità morale*.

Ne consegue che il datore di lavoro, oltre a garantire misure di prevenzione da infortuni e malattie professionali, dovrebbe mettere in atto iniziative al fine di prevenire ed evitare fenomeni lesivi della personalità del dipendente, che sulla discriminazione potrebbero fondarsi, quali il *mobbing* e lo *straining*.

Dunque, la tutela dell'"*identità di genere*" potrebbe essere affidata alle stesse misure implementate per garantire *la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*.

In tal senso, uno dei principali strumenti a disposizione del datore di lavoro è il **c.d. "Modello 231"**, un insieme di regole e procedure volte alla

prevenzione di reati commessi nell'interesse e/o a vantaggio della società, tra i quali troviamo proprio il reato di lesioni personali colpose. Elemento essenziale del Modello 231 è inoltre il c.d. **Codice Etico**, che “consacra” i valori e i principi etici cui il *business* aziendale si ispira, tra i quali è imprescindibile il divieto di ogni forma di discriminazione.

La valorizzazione del sistema di *compliance* adottato ai sensi del D. Lgs. 231/2001 può rappresentare, pertanto, un primo e importante scudo protettivo “dell'identità di genere”

sui luoghi di lavoro attraverso l'adozione di misure prevenzionistiche e principi etico-comportamentali che, sebbene orientati in prima battuta alla prevenzione di reati, possono senz'altro costituire un efficace baluardo contro comportamenti lesivi della dignità morale del lavoratore, in attesa di un auspicato intervento legislativo che colmi espressamente la lacuna.

Tale lacuna non è limitata al solo ordinamento italiano, ma all'intera Europa, dove il divario relativo alla protezione contro la discriminazione sull'identità di genere *rimane da colmare*.

Un passo in avanti, però, è stato fatto dalla Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, la quale recentemente non solo ha sancito che *nessuna persona può essere licenziata in base al proprio orientamento sessuale*, ma ha esteso la protezione del **Title VII del Civil Rights Act del 1964** – che letteralmente vieta la discriminazione sulla base del “sesso” – alla discriminazione basata sull’**“identità di genere”**.

Si è trattato di **una sentenza storica**, e che rappresenterà sicuramente un'importante pietra miliare per i diritti dei cittadini americani LGBTQ+ nel quadro giuridico statunitense (che si basa, ricordiamo, su un sistema di “*common law*”).

Finora, infatti, negli Stati Uniti **non era mai stato sancito il divieto specifico di licenziare qualcuno solo perché omosessuale, bisessuale o transgender**.

La posizione, alla luce della sentenza della Corte Suprema, sembra essersi invertita, poiché tale decisione rappresenta sicuramente un importante passo in avanti, anche rispetto a quanto finora previsto dalla legislazione europea e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea.



Sul punto è dirimente quanto affermato dalla stessa Corte Suprema Americana, secondo cui: *“Poiché la discriminazione sulla base dell'omosessualità o dello status di transgender richiede che un datore di lavoro tratti intenzionalmente i singoli dipendenti in modo diverso a causa del loro sesso, un datore di lavoro che intenzionalmente penalizza un dipendente per essere omosessuale o transgender viola anche il Titolo VII”*. Con questa sentenza, quindi, si stabilisce che è vietata ogni forma di discriminazione basata non solo sull’*“orientamento sessuale”*, divieto che, come abbiamo visto, è presente anche in Italia e in Europa, ma anche sulla *“identità di genere”*, aspetto giuridico che, invece, in Italia e in Europa, non è stato ancora inserito in alcuna legislazione.

La sentenza statunitense, in tal senso, potrebbe rappresentarne un ottimo punto di partenza per i nuovi sviluppi, all'interno dell'ordinamento italiano, delle tutele verso l’*“identità di genere”*.

Fonti comunitarie del principio di non discriminazione

- **Carta delle Nazioni Unite** (ovvero accordo istitutivo dell'ONU) sottoscritta a San Francisco il 26 giugno 1945, all'art.1, paragrafo 3 stabilisce tra i principi della nascente organizzazione internazionale la promozione *“dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione”*.
- **Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo** firmata a Parigi nel 1948. In particolare, all'art. 2, sanciva: *“Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà*

enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione...”.

- **CEDU (Dichiarazione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo):** viene adottata nel 1950 e l'importanza risiede nell'introduzione di un meccanismo giurisdizionale per la tutela dei diritti attraverso il ricorso alla Corte di Strasburgo. L'art. 14 CEDU dispone che *“il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione”*.
- **Convenzione OIL n. 111/1958:** l'art.1 della Convenzione afferma che, il termine di discriminazione comprende *“ogni distinzione, esclusione o preferenza fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica, la discendenza nazionale o di trattamento in materia d'impiego o di professione”* e, in generale, *“ogni altra distinzione, esclusioni o preferenza che abbia per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia d'impiego o di professione”* e, in generale *“ogni distinzione, esclusioni o preferenza che abbia per effetto di negare o di alterare l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia d'impiego o di professione”*.
- **Carta di Nizza del 2000:** sancisce il divieto di qualsiasi forma di discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore della pelle, l'origine etnica o sociale... la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (art. 21);
- **Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) del 2008:** *“nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”* (art. 10) . Il Consiglio poi

in virtù dell'art. 19 TFUE, *“deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”*.

- **Direttive 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2002/73/CE:** in base all'art. 19 TFUE sono state emanate tali direttive che hanno trovato poi successivamente attuazione nelle legislazioni nazionali.
- **Convenzione OIL n. 190 del 21/6 adottata a Ginevra:** è stata resa esecutiva in Italia con la Legge n. 4 del 2021. La Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 ha l'obiettivo *dell'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, applicabile a tutti i settori sia privati che pubblici*. L'estensione della tutela si scorre già dal piano soggettivo: la Convenzione protegge tutte le lavoratrici e lavoratori indipendentemente dallo status contrattuale e dunque volontari, apprendisti, chi è stato licenziato etc.. All'art. 10 della Convenzione tra le altre cose, è previsto *“l'obbligo per ciascun Stato Membro di introdurre sanzioni, se del caso, nei casi di violenza e di molestie nel mondo del lavoro”*. ■

La prima parte è stata pubblicata su Lavoro@Confronto N. 46

[*] Capo dell'Ispettorato Interregionale del Lavoro SUD (Napoli)



Lavoro: le insicurezze... della sicurezza

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



Le riflessioni sotto riportate riprendono, in parte, gli argomenti affrontati in materia di sicurezza sul lavoro e le proposte avanzate sulla revisione o, meglio, la riattualizzazione del D.lgs. 81/2008 a dieci anni dalla sua entrata in vigore, sempre in queste pagine della rivista edita dalla Fondazione Prof. Massimo D'Antona – Lavoro@Confronto, nei numeri 26/2018 e 27/2018.

La necessità di parlare ancora di sicurezza sul lavoro trae spunto dall'ormai insostenibile bilancio di infortuni gravi, gravissimi e mortali che si sono verificati nel corso dell'anno oltre che dal notevole incremento delle patologie croniche e delle malattie invalidanti cagionate, ai lavoratori, da esposizioni a rischi di vario tipo presenti negli ambienti di lavoro.

La ripartenza post lockdown da Covid-19, l'intensa ripresa in particolare dell'attività edilizia dovuta ai vari bonus fiscali, la riscontrata obsolescenza di macchine, macchinari ed attrezzature utilizzate, soprattutto in agricoltura, possono spiegare, anche se solo in parte, l'incremento del numero degli infortuni accaduti.

La scarsa attenzione nell'uso e nella manipolazione di materiali contenenti amianto, ancora molto presenti in vari ambiti lavorativi, specialmente, nel settore delle costruzioni, nonostante tale materiale, per i suoi provati effetti cancerogeni, sia ormai vietato fin dal 1992, così come l'utilizzo incosciente, nel settore agricolo, di prodotti altamente nocivi per la salute quali fitofarmaci, pesticidi e anticrittogamici sono, invece, esempi non esaustivi di fattori che determinano, ancora oggi, un elevato numero di malattie professionali.

L'ondata di infortuni sul lavoro ed il contesto mediatico con cui sono stati raccontati, unitamente al monito del Presidente della Repubblica che nella ricorrenza dello scorso 1° maggio ha ribadito che il diritto al lavoro, sancito nella costituzione, si lega indissolubilmente al diritto alla sicurezza nei luoghi di lavoro, certamente hanno influenzato non solamente l'opinione pubblica, ma altrettanto, come abbiamo avuto modo di osservare in queste settimane, l'agire politico e quindi le funzioni del Legislatore.

Ci riferiamo esplicitamente al D.L. n. 146/2021, pubblicato in G.U. il 21 ottobre 2021, che va a riattualizzare nel Capo III° rubricato *"Rafforzamento della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro"* e precisamente art. 13, il tema della sicurezza sul lavoro. Si tratta di un provvedimento di "assoluta rilevanza" e necessità che richiama l'esigenza,

non soltanto per gli addetti ai lavori, di voler considerare la questione della *"prevenzione"* degli infortuni sul lavoro e *"la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori"* quale impegno prioritario del Legislatore in ambito lavoristico.

Per questo, forse, le recenti morti di giovani lavoratrici-operaie, non sono state totalmente vane.

Laila, deceduta in una azienda di produzione imballaggi in provincia di Modena, e Luana, anch'essa spentasi stritolata da un "orditoio", macchinario presente nella ditta tessile di Prato dove lavorava, sono solamente due recenti e drammatici esempi di come si muoia lavorando in realtà produttive forse troppo legate al profitto *"massimo"* rispetto a livelli di sicurezza *"minimi"*, talvolta ulteriormente comprimibili oltre il minimo.

Da una prima lettura del testo in parola, tuttavia, appare opportuno sottolineare il fatto che, per rispondere al bisogno di maggiore sicurezza sul lavoro, appare non del tutto sufficiente aver dato ulteriore risalto alla repressione delle inadempienze riferite ai rischi aziendali, per chi fa impresa, con conseguenze assai pesanti dal punto di vista sanzionatorio, ivi comprendendo l'ancora più gravosa "sospensione" dell'attività di impresa, la cui adozione, nei casi previsti, è stata resa "obbligatoria" tout court per il personale ispettivo, senza alcuna discrezionalità legata al contesto dell'accertamento.

Rispondere con una preponderanza di repressione, alle esigenze di tutela dei lavoratori, denota quanta strada sia ancora da percorrere per dare piena attuazione ai principi costituzionali che tutelano il lavoro in ogni sua forma, a partire dal lavoro *"manuale"*, da non percepire come una *"diminutio"* nel ruolo sociale, ma che,

anzi, depurato dagli evidenti livelli di elevata rischiosità, torni ad essere un'esperienza possibile quanto remunerativa e, al contempo, dignitosa e per questo idonea alla realizzazione umana.

Riservandoci di tornare in seguito sull'aspetto sanzionatorio, previsto dal decreto, nei confronti delle imprese inadempienti, sia di quelle che non abbiano posto in essere le misure previste dal D.lgs. 81/2008, sia di quelle presso le quali siano individuati lavoratori irregolarmente assunti (in nero), si è inteso inasprire la lotta all'insicurezza sul lavoro che ancora appare troppo diffusa, anche mediante il rafforzamento del ruolo assegnato all'Ispettorato Nazionale del Lavoro sia nell'ambito dell'attività di coordinamento a livello provinciale degli organi ispettivi, sia riguardo all'attribuzione delle competenze in materia modificando le previsioni di cui alla Legge 833/1978 istitutiva del SSN che assegnava, in toto, ai servizi di prevenzione delle Asl, la vigilanza sulla sicurezza ed igiene sul lavoro.

Altrettanto importante, in relazione al rafforzamento del ruolo dell'INL, appare la statuizione che gli introiti derivanti dall'adozione delle sanzioni emanate dal personale dell'Ispettorato del Lavoro in materia di prevenzione degli infortuni, in analogia a quanto già avviene per le sanzioni adottate dal personale ispettivo delle Asl, vadano a integrare un apposito capitolo dell'INL, finalizzato a finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro.

Siccome alla base di qualsivoglia coordinamento vi è sempre la condivisione delle informazioni, il decreto ha modificato e integrato il D.L. 81/2008 prevedendo il potenziamento del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), gestito e curato, allo stato, dall'Inail per il quale si punta a una definitiva messa a regime e a una maggiore condivisione delle informazioni in esso contenute con gli altri attori istituzionali della prevenzione che oltre all'Istituto assicurativo sono, al momento: il Ministero del Lavoro, della Salute, dell'Interno, le Regioni e le Province autonome, ai quali si è aggiunto proprio l'INL.

Dal punto di vista sanzionatorio, le misure adottate appaiono particolarmente gravose ed impegnative per quanto attiene l'aspetto squisitamente "tecnico": il D.L. precisa, infatti, che gli Ispettori che constatano gli illeciti ivi previsti "adottano", senza nessuna discrezionalità, la misura di sospensione dell'attività imprenditoriale eliminando la locuzione "*possono adottare*" presente nel testo previgente dell'articolo 14 del D.lgs. 81.

Circa le condizioni necessarie per l'adozione del provvedimento cautelare della sospensione

dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni, il nuovo decreto riduce, opportunamente, dal 20% al 10% la presenza di personale "in nero" fra quello presente ed identificato sul luogo di lavoro.

Per quanto attiene, invece, le condizioni di sicurezza dei luoghi di lavoro, il decreto definisce, in modo più puntuale e analitico, gli illeciti in materia di salute e sicurezza da dover considerare "gravi" ai fini della sospensione dell'attività lavorativa per i quali non è più richiesta alcuna "*recidiva*" ai fini della adozione del provvedimento cautelare. Le condizioni per le quali va adottato il provvedimento in parola sono, allo stato attuale, riportate nell'Allegato I che modifica la corrispondente tabella del D.lgs. n. 81/2008.

Opportuno evidenziare che la sospensione, per ragioni di sicurezza, è adottata in relazione alla "parte" dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni o in relazione alle attività svolte dai lavoratori privi di formazione ed addestramento o dei dispositivi di protezione individuale.



Con il nuovo decreto viene, infine, dato maggiore risalto allo strumento giuridico della disposizione ex articolo 10 del D.P.R. 520/1955 nella parte in cui afferma che, unitamente al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, l'INL può imporre specifiche e cogenti misure tese ad inibire il palese pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori.

Il decreto in argomento disciplina pure in modo diverso, rispetto al passato, le procedure per la revoca dei provvedimenti di sospensione dell'attività lavorativa, procedure che sono state oggetto, fra l'altro, di specifiche indicazioni contenute nella circolare INL n. 3/2021 del 9 novembre 2021.

Per consentire di dare una concreta risposta alla richiesta di tutela della salute dei lavoratori e per garantire una capillare applicazione delle norme vigenti in materia, con il D.L. 146/2021

è stato inoltre previsto, non a caso, l'incremento di organico per l'INL di ulteriori 1.024 nuovi ispettori del lavoro, oltre all'aumento di n. 90 unità di militari del reparto speciale Tutela del lavoro dell'Arma dei Carabinieri.

Detto delle ulteriori misure di contrasto emanate a tutela della salute dei lavoratori, va comunque considerato che il vigente apparato legislativo in materia di sicurezza sul lavoro, rappresentato in primis dal Testo Unico (D.lgs. n. 81/2008) evidentemente pur nella sua specificità, vastità e completezza non ha fornito al "sistema sicurezza", del nostro Paese, un significativo "argine" al fenomeno che mina l'esistenza e la salute dei lavoratori attesi i troppi infortuni e malattie professionali verificatisi in questo ultimo decennio.

Uno dei motivi va probabilmente ricercato nel fatto che l'intensificazione degli interventi prevalentemente repressivi, in quanto basati più sull'aspetto sanzionatorio che della prevenzione operata sul campo, non ha fornito i risul-



tati attesi anche per l'insufficienza numerica dei controlli ispettivi svolti.

L'eccessiva burocrazia, la farraginosità normativa, la scarsità di risorse umane deputate ai controlli, la disarticolazione e scarsa comunicazione e coordinamento dei molteplici Enti preposti ai controlli sono altri elementi che hanno fatto diminuire le capacità di rispondere alle più che legittime istanze dei lavoratori e delle loro rappresentanze sindacali finalizzate ad una maggiore tutela del lavoro.

Andiamo ora a sintetizzare gli elementi di maggior pregnanza del menzionato D.L. 146.

Dal lato disposizioni, lo stesso art. 13 del D.L. prevede un oggettivo rafforzamento del ruolo assegnato all'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Tra le misure introdotte, il significativo e necessario coordinamento tra INL e Aziende sanitarie locali – servizi Spresal – Dipartimenti della prevenzione – rispetto all'attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul

lavoro svolta a livello provinciale, apportando le conseguenti modifiche in materia al DPCM del 21 dicembre 2007 e prima ancora alla legge 822/1978 di riforma sanitaria che affidava al SSN, e specificamente ai servizi di prevenzione delle Ausl, la vigilanza sulla sicurezza ed igiene sul lavoro.

Altresì, vengono integrate le modifiche del D. Lgs. 81/2008, tra le quali quelle di cui all'art. 8, che include anche il rafforzamento del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), gestito e curato, allo stato, dall'Inail per il quale si punta a una definitiva messa a regime e a una maggiore condivisione delle informazioni in esso contenute con gli altri attori istituzionali che oltre l'Istituto assicurativo sono al momento: il Ministero del Lavoro, della Salute, dell'Interno le Regioni e le Province autonome, ai quali si aggiungeranno proprio INL e Asl.

Esemplificando si precisa che la norma prevede che la sospensione per ragioni di sicurezza è adottata in relazione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni o alle attività svolte dai lavoratori privi di formazione ed addestramento o dei dispositivi di protezione individuale.

Inoltre, unitamente al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale l'INL può imporre specifiche e cogenti misure tese ad inibire il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro. Al contempo su istanza dell'impresa interessata, l'Ispettorato può addivenire alla "revoca" della sospensione ma solo se sussistano le seguenti condizioni:

- Regularizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, anche sotto il profilo degli adempimenti in materia di salute e sicurezza quali la sorveglianza sanitaria nonché la formazione ed informazione in materia di salute; ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di violazioni generali della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- Rimozione delle conseguenze pericolose delle gravi violazioni di sicurezza.
- Per la parte sanzionatoria il D.L. introduce la previsione dell'obbligo del pagamento di una somma aggiuntiva per ottenere la revoca e riprendere lo svolgimento delle attività sospese;
- Nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare il soggetto sospeso deve pagare una somma pari a 2.500 euro fino a cinque lavoratori irregolari ed a 5.000 euro se sono impiegati più di cinque lavoratori irregolari.

Finora la sanzione era pari a euro 2.000, a prescindere dal numero dei lavoratori;

- Nelle ipotesi di sospensione in materia di salute e sicurezza la somma aggiuntiva da pagare varia a seconda delle violazioni riscontrate secondo quanto indicato nell'adottando decreto ministeriale e, nelle more, nell'Allegato I al D.L. 146/2021 con riferimento a ciascuna fattispecie di illecito.

A tal fine sono individuate tre soglie: euro 3.000, euro 2.500 oppure euro 300 per ciascun lavoratore interessato, dalle violazioni, in linea rispetto alla situazione precedente.

È bene sottolineare che le somme aggiuntive, così determinate, sono raddoppiate se, nei cinque anni precedenti alla adozione del provvedimento, la stessa impresa è stata destinataria di un provvedimento di sospensione (art. 14, comma 9, d.lgs. n. 81/2008).

Continua ad esserci la possibilità di ottenere la revoca della sospensione senza pagare subito l'intera somma prevista, se su istanza di parte e fermo restando il rispetto delle altre condizioni richiamate, l'imprenditore sospeso paga immediatamente il 20% della somma aggiuntiva dovuta (era il 25% nel testo precedente).

L'imprenditore sospeso che non rispetti la sospensione è punito:

- con l'arresto fino a sei mesi nelle ipotesi di sospensione per le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare.

La nuova disciplina del provvedimento cautelare prevede infine l'impossibilità, per l'impresa destinataria del provvedimento, di avere rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione per tutto il periodo di sospensione e a tal fine detto provvedimento interdittivo di sospensione, viene comunicato all'Anac.

Storiografia della sicurezza sul lavoro

Il Legislatore nel lontano 1978, con la legge n. 833, è intervenuto in questa materia con un radicale cambiamento dell'assetto istituzionale

inerente i servizi di prevenzione degli infortuni e più in generale, sulla sicurezza ed igiene nel lavoro attribuendo alle Aziende unità sanitarie locali i compiti svolti fino ad allora dall'Ispettorato del lavoro.

Di tutta evidenza, quindi, che la scelta legislativa maturata con la citata legge n. 833/1978 si fondasse sul bisogno storico di "decentrare" a livello territoriale il tema della sicurezza e prevenzione sul lavoro, anche, ma non soltanto, in considerazione della scarsità del personale ispettivo appartenente alle strutture dello Stato centrale.

Ne è conseguito che le medesime Regioni, presso le quali si incardinavano i Servizi delle Ausl deputati alla sicurezza, hanno avuto bisogno di strutturarsi adeguatamente organizzando appositi Dipartimenti/Servizi denominati Spre-sal (Servizi di prevenzione e sicurezza ambienti



di lavoro) e dotandoli di personale sufficiente ed idoneo dal punto di vista tecnico professionale e, quindi, adeguato ai compiti assegnati.

Solo nel 1997, con un decreto attuativo il D.Lgs. 626/1994, i servizi tecnici dell'allora Ispettorato del lavoro (portatori di professionalità e memoria storica), che avevano nel frattempo conservato le proprie competenze nelle infrastrutture ferroviarie, nei cosiddetti ambienti lavorativi confinati ed in altri microsettori marginali, sono stati nuovamente utilizzati nell'ambito della sicurezza sul lavoro pur se limitatamente al settore delle costruzioni.

Tutto questo lasso di tempo ha, di fatto, disperso buona parte del bagaglio culturale e professionale proprio degli ispettori del lavoro anche nei settori produttivi diversi dall'edilizia.

Le Regioni, cui la norma assegnava la piena competenza in materia di sicurezza ed igiene

sul lavoro, in questi quaranta anni hanno adottato, è inutile nascondere, politiche della sicurezza sul lavoro “influenzate” sia dai diversi momenti storici ed economico-sociali, sia dalle mutevoli, cangianti e spesso contrapposte sensibilità del potere politico locale alternatosi nel tempo e nelle diverse epoche.

In questo non sempre omogeneo, univoco e conseguente agire del Legislatore, si è innestato l'attuale T.U. ossia il D.lgs. 81/2008 che, a modesto parere di chi scrive, contiene elementi di eccellenza tecnica e teorico-normativa che però ugualmente vanno ad intersecarsi e, forse, confliggere, per una sua corretta attuazione, con il “*sistema istituzionale*” rubricato nel Capo II – artt. da 5 a 14 – alquanto complesso dato il rimando a Comitati, Commissioni, sistema informativo, informazione e assistenza, attività promozionali, interpello, ecc.



Certo è che una mescolanza di commissioni consultive, coordinamenti di comitati, (appartenenti alle diverse strutture pubbliche cointeressate), condivisione di banche dati, tutto produce ma meno attiene al bisogno di “semplificazione amministrativa” per ottenere risultati concreti sul versante sicurezza sul lavoro, soprattutto se si pensa alla immediatezza e risolutezza di azioni da parte degli “operatori ispettivi” in ogni luogo di lavoro dove si trovano ad agire, per lo più in situazioni spesso “critiche” e psicologicamente pesanti dal punto di vista della “accoglienza” che ricevono, non sempre benevola, ben disposta e collaborativa.

È giusto anche osservare che obiettivo delle ispezioni, di tutte, e di qualunque operatore ispettivo agisca, devono essere egualitariamente le tutele fisico-sanitarie, economico-lavoristiche, previdenziali, assicurative, e non di meno

morali ed umane. Con controlli quali-quantitativi più incisivi, con il potere rafforzato di sospendere ed inibire l'attività di impresa che si dimostri “inequivocabilmente” pericolosa per la sicurezza, la salute e benessere dei lavoratori impiegati, con l'aggiunta che la prevenzione al contempo diventi una costante ed un imperativo.

Altrettanto interessante dovrebbe ritenersi l'ipotesi avanzata recentemente da Confindustria per una più stretta collaborazione all'interno delle aziende per individuare preventivamente, con la fattiva collaborazione delle maestranze, anche in un contesto “duale”, gli elementi di reale criticità degli aspetti concernenti la sicurezza (attiva e passiva) e i relativi interventi “migliorativi” da poter validamente eseguire.

Il tutto organizzato magari a livello di “commissioni paritetiche” interne alle imprese o anche territoriali e di distretto, (coinvolgendo ad es. nel settore edilizia il sistema delle casse edili) che avrebbero lo scopo di agire preventivamente per tentare di scongiurare i vari possibili sinistri.

Le ragioni dell'opzione di una “Procura Nazionale del Lavoro”

Dal 2008 si parla dell'istituzione di una Procura Nazionale specializzata in materia di infortuni sul lavoro, sul modello di quella Antimafia. L'idea, lanciata anni

orsono dai giudici Caselli e Guariniello, è stata oggi ripresa e portata in commissione lavoro al Senato con un apposito ddl.

Questo, evidentemente, per non disperdere il bagaglio di conoscenze specialistiche, esperienze e professionalità che in molte Procure, alcuni magistrati ed organi di polizia giudiziaria, hanno acquisito sul campo in materia di sicurezza, infortuni sul lavoro e malattia professionali.

Infatti, proprio presso la Procura di Torino, dove hanno operato per lunghi anni i menzionati magistrati, si sono svolti procedimenti che hanno fatto “giurisprudenza” nella materia della sicurezza sul lavoro; ci riferiamo, segnatamente, alle vicende della ThyssenKrupp ed al caso Eternit, che sono diventate procedure operative di riferimento per quanto attiene al “metodo” di lavoro seguito.

In una delle tante audizioni svolte in anni passati dal dott. Guariniello venne sottolineato che l'azione dell'autorità giudiziaria, a tutela della sicurezza sul lavoro, non risulta sempre adeguatamente soddisfacente. In diverse aree del paese i processi in materia di sicurezza vengono svolti in maniera ordinaria e poco pregnante; in altre Procure l'azione svolta da volenterosi magistrati spesso si protrae anche per la farraginosità degli accertamenti, delle perizie, delle indagini subendo un conseguente rallentamento tale da portare, spesso, alla prescrizione dei reati.

L'idea rinnovata di una Procura nazionale del lavoro nasce quindi da esperienze e buone pratiche svolte da taluni magistrati, particolarmente impegnati sul versante infortuni sul lavoro, e tende a delineare un'organizzazione giudiziaria innovativa in questo campo.

In tale contesto, potrebbero trovare risposte le note difficoltà delle piccole Procure, come altresì evidenziato da diversi Procuratori della Repubblica.

Appare quindi di tutta evidenza come un processo di centralizzazione potrebbe rivelarsi estremamente efficiente ed efficace, sia per la Magistratura nel suo insieme, sia per gli organi ispettivi, dovendo soddisfare, al meglio, l'esigenza di assicurare uniformità di intervento e di giudizio in tutte le situazioni dove si verificano rischi per l'esposizione dei lavoratori all'ipotesi di contrarre una malattia professionale o di subire infortuni gravi, gravissimi e, talvolta, mortali.

In tali casi diventa fondamentale procedere in tempi rapidi con le giuste indagini opportunamente finalizzate alla ricerca dei concreti profili di responsabilità, anche plurima, attribuibili in modo certo.

Naturalmente, sulla proposta di istituzione della Procura nazionale in materia di infortuni sul lavoro si sono registrate opinioni e posizioni diversificate anche all'interno della Commissione parlamentare competente pur se alcuni commissari hanno correttamente sottolineato che la sua creazione potrebbe agevolare l'opera di prevenzione e conferire maggiore celerità alle indagini, grazie ad un più elevato livello di specializzazione dei magistrati e alla possibilità di acquisire e valorizzare le esperienze ed i metodi investigativi più all'avanguardia.

La Procura Nazionale del Lavoro potrebbe, inoltre, regolamentare, in modo uniforme sul territorio nazionale, (ricorrendo se del caso anche alle cosiddette "deleghe" tecniche) le modalità di coordinamento tra i soggetti pubblici preposti alla vigilanza e alla prevenzione che, al momento, risultano essere estremamente varie-

gati e caratterizzati dagli estremi opposti, dalla totale assenza di coordinamento alla costante vigilanza congiunta o permanentemente coordinata attuata in poche, virtuose, realtà locali.

Il dottor Guariniello ha infine ricordato che la proposta di istituire una Procura nazionale in materia di sicurezza del lavoro nasce proprio dalla constatazione della attuale inefficienza del sistema giudiziario, in relazione all'insoddisfacente livello di applicazione di una normativa – quella antinfortunistica – che, come è noto, trae la sua origine dalla disciplina europea e, pertanto, andrebbe applicata in modo uniforme non solo all'interno dei singoli Stati, ma, sostanzialmente, in tutti i Paesi dell'Unione.

Nel dibattito si è anche osservato come nel settore della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro si registrino, purtroppo frequentemente, conflitti di competenze tra organi di vigilanza e a volte anche carenze di professionalità, che riguardano soprattutto le Procure di medio-piccole dimensioni come esplicitamente



sottolineato dal dottor Caselli e dal dottor Guariniello.

È evidente, pertanto, che l'istituzione di una Procura nazionale potrebbe produrre risultati più efficaci, anche in considerazione di specifici poteri d'inchiesta, come pure la possibilità di svolgere le fondamentali funzioni di reale coordinamento che la caratterizzerebbero.

Non bisogna inoltre tralasciare che una costituenda Procura Nazionale potrebbe, plausibilmente, assicurare una maggiore velocità sia nella fase delle indagini istruttorie, sia evidentemente nelle fasi di giudizio, scagionando dal rischio troppe volte verificatosi (aggiungiamo, immoralmente) relativo alla possibile "prescrizione" del reato, allo scadere del 15° anno, tempo comunque lunghissimo per arrivare ad una sentenza "definitiva" a seguito dei tre gradi di giudizio. Tornerebbe quindi cogente, anche per queste delicate fattispecie, la questione della durata ragionevole dei processi, tema quanto-

mai scottante ed ancora non risolto, complessivamente, nel nostro Paese, sia in ambito civile che penale.

Parimenti la diffusione di una cogente “cultura della sicurezza” deve poter essere affiancata da un perfezionamento delle tecniche di indagine e aggiungiamo ispettive, per tale aspetto, una Procura “sovraordinata” potrebbe a ben vedere svolgere un ruolo propulsivo, promuovendo la diffusione delle “best practice” e magari intervenendo parallelamente sulle grandi inchieste per sostenere le Procure di dimensioni più contenute.

L’istituzione della Procura in questa materia risponderebbe a diverse, sentite, esigenze. Il bisogno di una giustizia certa, celere e giusta. Attività di prevenzione efficace e cogente. Sistema sanzionatorio applicato con uniformità e ponderazione per una declinazione equa della vigente legge antinfortunistica. Depotenziamento degli esiti giudiziali non uniformi sul territorio nazionale e relative inefficienze.



Strutturazione e coordinamento di una squadra di magistrati specializzati ed esperti del settore sicurezza del lavoro e malattie professionali, con una capacità di velocizzare gli interventi a fronte di infortuni spesso mortali, come pure indagini sulla contrazione di patologie sanitarie contratte per attività lavorative svolte.

In concreto un Organo di riferimento per gli addetti ai lavori sottoforma di “Magistratura altamente specializzata”.

A questo punto, però, bisogna essere comunque chiari su un concetto di fondo, ovvero che le Procure, tutte, hanno come obiettivo principe il tema della “repressione” dei reati e solamente in maniera incidentale un ruolo sul versante della cosiddetta “prevenzione” (se non altro per i casi di scuola che si sostanziano nelle “sentenze”) cosa eminentemente strategica quando si parla di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro, quali essi siano.

La concreta applicazione delle norme in materia di sicurezza sul lavoro alla luce delle novità introdotte dal D.L. 146 e le conseguenti criticità

Il D.L. 146/2021, ove non sostanzialmente modificato dalla prossima legge di conversione, ha introdotto nell’ordinamento normativo della sicurezza sul lavoro quello che, a ragione, è stato definito dal dottor Giordano, neo Direttore dell’INL, un vero e proprio “terremoto” con tutte le conseguenze che questo comporta.

L’ampliamento delle competenze in capo all’INL, pur se inquadrato nell’ambito del coordinamento previsto con gli altri organi di vigilanza, pone non poche problematiche applicative soprattutto se riferite al ruolo ordinario del personale ispettivo che, a differenza del ruolo tecnico, comunque presente, di fatto, in ogni sede territoriale dell’agenzia, non ha mai svolto accertamenti specifici e diretti in materia di sicurezza sul lavoro.

Detto personale infatti, almeno nella prima fase di applicazione delle nuove norme in materia di sospensione dell’attività lavorativa, si troverà a confrontarsi con problematiche quali l’obbligo della sorveglianza sanitaria, nei vari settori di attività imprenditoriale o le modalità di adempimento degli obblighi formativi in funzione dei diversi livelli di rischio in cui si inquadra l’attività ispezionata che, tranne in rari casi, non sono mai state oggetto puntuale degli accertamenti svolti a tutela dei lavoratori.

La circolare n. 3 del 9 novembre 2021 del Direttore dell’Ispettorato ha solo parzialmente fornito chiarimenti in merito, rimandando la problematica in argomento a successive e necessarie note esplicative, comunque già previste ed anticipate, per gli addetti ai lavori.

Al riguardo appare condivisibile l’orientamento adottato da molti uffici territoriali dell’INL di supportarsi con gli esiti delle riunioni dei “comitati di coordinamento”, previsti dallo stesso decreto legge, prima di coinvolgere integralmente anche ai profili ordinari del personale ispettivo per la citata vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro.

Diverso discorso riguarda il caso della sospensione dell’attività lavorativa in presenza di personale in nero in misura superiore al 10% del personale occupato nel luogo di lavoro ispezionato.

In questo caso, gli obblighi di verifica degli adempimenti in materia di sicurezza sono limitati all’aspetto legato alla sorveglianza sanitaria ed alla formazione dei lavoratori per cui, l’ispettore ordinario potrà procedere già in sede di accesso ispettivo alla contestazione di

tali fattispecie di violazione del Testo Unico riservandosi l'annullamento parziale o totale del provvedimento, in via di autotutela, nel caso in cui il datore di lavoro sia in grado di dimostrare la non assoggettabilità del lavoratore irregolare a tali obblighi.

Problema che riguarda, invece, l'intero corpo ispettivo e che merita di essere affrontato è quello riferito all'ulteriore "inasprimento" dell'apparato sanzionatorio legato ai provvedimenti di sospensione dell'attività lavorativa che va ad aggiungersi alle fattispecie penali ed amministrative già esistenti in materia di lavoro.

Abbiamo già avuto modo di considerare nella parte iniziale di questo contributo che agli incrementi dell'apparato sanzionatorio già introdotti con precedenti interventi legislativi non è corrisposto un decremento del fenomeno infortunistico e delle malattie professionali. Le statistiche INAIL al riguardo, al contrario, evidenziano un trend in crescita di tali fenomeni.

Evidentemente, il solo incremento delle sanzioni non raggiunge l'obiettivo prefissato probabilmente perché destinatari dei provvedimenti sono persone che o tendono a sottovalutare le condizioni di pericolo presenti nei luoghi di lavoro o, seppur coscienti di ciò, non hanno le necessarie capacità tecniche e professionali per individuare ed attuare le misure di sicurezza a protezione dei propri dipendenti.

Limitatamente al settore delle costruzioni il Testo Unico ha inserito un più che altro formale obbligo, da parte del committente, di "verificare" l'idoneità tecnico-professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi a cui affidare l'esecuzione dei lavori oggetto di appalto.

La previsione dell'articolo 90, comma 9, lettera a) posta in capo al committente, nella sua generica accezione ha portato, in sporadici casi, alla mera acquisizione dei documenti di cui all'Allegato XVII che è cosa diversa rispetto alla "verifica preventiva" dell'effettiva capacità di impresa in grado di assolvere gli impegni contrattuali assunti, per la realizzazione dell'opera affidata, da parte del committente.

Né è ipotizzabile, per un'efficace azione di contrasto al fenomeno infortunistico, che una verifica importante e preventiva, quale la capacità tecnico-professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi, possa essere relegata al solo

personale ispettivo che, materialmente, opera il controllo sul luogo di lavoro (cantiere).

Un utile ed efficace contributo, in tal senso, potrebbe essere dato dagli enti locali a cui pervengono le istanze di autorizzazione all'esecuzione dei lavori che ricadono nel Titolo IV del Testo Unico, ossia i lavori edili.

La semplice verifica del possesso dei requisiti tecnico-professionali delle imprese e lavoratori autonomi individuati dal committente e debitamente comunicati all'Ente deputato al rilascio del titolo autorizzativo, se fatta da questo preventivamente al rilascio del nulla osta all'esecuzione dei lavori per la realizzazione dell'opera, ridurrebbe drasticamente la presenza nei cantieri di imprese e lavoratori autonomi "privi" dei necessari requisiti professionali atti ad assicurare un minimo di tutela per i lavoratori.

Le considerazioni sopra fatte rendono ancor



più incomprensibile il motivo per cui, a distanza di più di 10 anni dall'entrata in vigore del D.Lgs. 10/2009 correttivo della prima versione del Testo Unico, non sia stata data attuazione alle previsioni di cui all'articolo 27 sul "sistema di qualificazione" delle imprese e dei lavoratori autonomi (c.d. patente a punti).

Finalizzare l'azione di contrasto del fenomeno infortunistico al solo apparato sanzionatorio rendendolo sempre più gravoso per le imprese e per i lavoratori autonomi, con tutte le oggettive difficoltà applicative che ne conseguono, per il personale ispettivo, potrebbe avere una sua utilità nel caso in cui il datore di lavoro fosse una figura quasi astratta, eterea, mai presente sul luogo di lavoro, piuttosto che condividere spesso, con gli stessi lavoratori, i pericoli presenti nel luogo di lavoro.

La situazione che si rileva sul campo, nel corso dell'attività ispettiva, denota di contro

una realtà ben diversa rispetto al modello teorico che vede il datore di lavoro quale “*padrone delle ferriere*”.

La realtà di molti luoghi di lavoro, laboratori artigianali, piccole imprese manifatturiere e dei cantieri edili in particolare, descrive, invece, un datore di lavoro impegnato in prima persona nell’attività lavorativa al fianco dei propri dipendenti, nei cui confronti andrebbe applicato un modello di azione maggiormente indirizzato alla prevenzione rispetto alla repressione che, per evidenti ragioni di sintesi, non è possibile approfondire in questo articolo.

È forse arrivato il momento di cominciare a pensare ad un’analisi critica del Testo Unico che, partendo dall’esperienza diretta di chi, dovendone applicare i contenuti, ha avuto modo di apprezzarne pregi e criticità, possa apportare dei correttivi mirati che possano renderlo mag-



giormente e concretamente efficace nell’azione di contrasto al grave e preoccupante fenomeno delle morti sul lavoro.

Criticità

Fondamentale risulterebbe essere il prioritario coordinamento tra i servizi di prevenzione delle Asl e l’INL, ma anche con Vigili del Fuoco, Carabinieri, GdF e altre forze di Polizia sia a livello centrale (mettendo in campo la necessaria interlocuzione in sede di Conferenza Stato-Regioni e autonomie locali) che a livello territoriale ed interregionale, proprio in relazione agli attuali compiti di vigilanza antinfortunistica nel settore edilizio, come anche in altri limitatissimi settori produttivi, allo stato è sostanzialmente mancato.

Ciò stante non è difficile prevedere che molto probabilmente l’estensione a beneficio dell’INL, delle attuali competenze non diminuirà i problemi ma più plausibilmente, almeno in una fase iniziale, li aumenterà, questo in considerazione delle evidenti differenze circa le ottiche di intervento e modalità operative delle varie Amministrazioni coinvolte.

Di conseguenza ciò, inevitabilmente, impatta altresì sulle questioni attinenti all’organizzazione del lavoro, per la vigilanza, da parte degli Ispettorati territoriali del lavoro, la ripartizione e specializzazione di competenze ispettive, l’adeguata formazione, anche di natura tecnica, da somministrare al corpo ispettivo per affrontare al meglio le criticità di azione, sul versante sicurezza ed igiene dei luoghi di lavoro, nei vari settori produttivi diversi da quelli dell’edilizia.

Non possiamo inoltre fare a meno di evidenziare il fatto che la vigilanza “completa” nei luoghi di lavoro, attribuita all’INL da ultimo col dl 146/2021, affiancandola in maniera “concorrente” ai servizi di prevenzione delle Asl, già operativi in tale contesto con la legge 833/1978, non si può verosimilmente “improvvisare”, dovendo riassumere in capo all’INL specifiche ed adeguate competenze necessarie per la vigilanza sulle imprese, in virtù del fatto che le rinnovate attribuzioni non sono state più assolute da oltre un quarantennio.

Prevedibili, quindi, saranno le ulteriori oggettive difficoltà di coordinamento ed interazione soprattutto tra i servizi di prevenzione delle Asl e l’INL sia rispetto a “metodi di intervento” sul campo, come pure nel merito delle problematiche lavoristiche amministrative e sanzionatorie nonché, più prosaicamente, di tecnica ispettiva, laddove si dovrebbero meglio tarare tempi e svolgimento avveduto degli accessi ispettivi, ma anche esaustività e qualità redazionale dei fondamentali verbali di “primo accesso” e delle successive “rivisite”.

È anche un fatto che con questo provvedimento legislativo, in trattazione, la mera funzione di vigilanza viene, in parte, suddivisa dalla funzione più propriamente di prevenzione, assegnandola ad un organo diverso dal servizio sanitario nazionale. Da quaranta anni a questa parte, infatti, la legge ha conferito al Ministero della Salute le competenze sulla salute di tutti i cittadini, e nello specifico la prevenzione, anche quella nei luoghi di lavoro.

La stessa vigilanza, pertanto, come potrebbe declinarsi a seguito di questi ultimi interventi legislativi, rischia di divenire avulsa dal sistema prevenzionistico (nell'accezione più aulica e nobile), divenendo invece genuina azione repressiva finalizzata a sanzionare le aziende come ultimo argine nell'agire "pedagogico" e per questo limitato e scarsamente idoneo a prevenire maggiormente e più incisivamente i rischi infortunistici.

Interessante potrebbe essere ad esempio la creazione di bacini di "professionisti della sicurezza" dipendenti da Agenzie/Enti, siano esse nazionali o regionali, che vedono la loro espressione garantita e gestita dagli esistenti Enti Bilaterali (promossi ad es. da associazioni datoriali, casse edili e OO.SS.) mettendo quindi a disposizione tali professionalità a vantaggio delle Aziende richiedenti, con una sorta di "distacco", facendo loro gravare i relativi costi per il lavoro esplicato.

Anche il tema dell'aggiornamento professionale dei cosiddetti operatori della prevenzione, non può marginalizzarsi. Infatti, la "formazione permanente" per gli addetti ai lavori, risulta essere un aspetto critico. Si dovrebbe meglio curare, di fatto, l'interpretazione idonea delle norme nazionali ed europee in materia di sicurezza sul lavoro, la conoscenza delle buone pratiche operative e tecniche, anche per l'evolversi di tecnologie, macchinari e attrezzature di nuova generazione, e non di meno quindi le competenze tecniche e scientifiche da utilizzarsi durante i controlli e interventi ispettivi, siano essi fatti da Audit interni che da Istituzioni esterne.

Da non tralasciarsi, inoltre, il tema delle scelte di "premieria" garantite da Inail ed Enti Regioni e/o Stato, per le Aziende che statisticamente assicurano basse incidenze di infortuni e aggiungo di malattie professionali collegate alle loro produzioni, abbinato ad un sistema di "penalizzazioni" con un apparato sanzionatorio dedicato per aziende che invece risultino essere foriere di frequenti infortuni e malattie professionali.

Una ulteriore riflessione, da porre in ambito, riguarda l'efficacia di una "prevenzione effettiva" dai rischi di infortunio nello svolgimento di attività lavorative e di contrazione di malattie professionali. In questo il tema di una repressione "comunque sia" e postuma, non risolve, a ben vedere, il problema in toto, ma forse lo disarticola.

Non dobbiamo dimenticare, al riguardo, che il tessuto produttivo nel nostro Paese è sostanzialmente costituito per circa il 90-92% da piccole e piccolissime imprese sotto le 15 unità lavorative. Questa concreta parcellizzazione di-

minuisce, fortemente, il rischio di incorrere in interventi di natura ispettiva, in materia lavoristica e di sicurezza del lavoro, e ciò induce ad una possibile riduzione della spesa in sicurezza, altresì, come detto, per gli aspetti dimensionali nonché economici e quindi capacità/possibilità di investimenti in tale ambito.

Anche il modo di lavorare sta cambiando radicalmente se solo si pensa ai non luoghi di lavoro, e per questo difficilmente controllabili, alle nuove tipologie riconducibili alla Gig Economy, allo Smart working, ad una logistica itinerante, internazionale e delocalizzata, con una dittatura di fatto del lavoro a cottimo, dell'algoritmo che gestisce tempi, luoghi, modi e quantità, da garantire con una quasi assenza di formazione sullo svolgimento dei lavori e non di meno formazione sulla sicurezza.

In definitiva si dovrebbe tendere ad una prevenzione maggiormente qualitativa anche rispetto al "mondo del lavoro" che sta tumultuosamente "cambiando", distanziandosi



dall'universo dell'impresa di derivazione fordista, dello scorso secolo.

La repressione intransigente potrebbe essere una ultima istanza dopo, però, aver perseguito al meglio azioni formative, preventive, pedagogiche verso chi fa impresa, spesso in modo coraggioso, colpendo al contempo senza indugi tutti i contesti di nero, grigio, sfruttamento, criminalità che con troppa facilità permeano il nostro tessuto produttivo sano.

Conclusioni

Evidentemente occorre uno sforzo ulteriore e diverso che veda il concorso costruttivo di tutti coloro che, a diverso titolo, intervengono nelle complesse dinamiche della sicurezza e igiene del lavoro e ci riferiamo principalmente alle "figure di garanzia", ai "debitori di sicurezza" nei confronti dei lavoratori e, in primis, ai datori

di lavoro (titolari di imprese-aziende): abbiamo accennato alla necessità della loro qualificazione ma è il caso di aggiungere che ormai, l'importanza di questo ruolo fa sì che venga legittimamente assolto soltanto da coloro che fattualmente dimostrino di avere i requisiti tecnici, professionali, economici e aggiungiamo morali, tali da poter espletare la loro importantissima funzione con piena cognizione di causa riguardo le modalità di approccio alle problematiche di sicurezza del lavoro.

A seguire, e in un processo discendente che dovrebbe comunque obbligare ad una continua verifica del feed back, analogo discorso dovrebbe essere fatto per tutte le altre figure dai coordinatori ai responsabili dei servizi di prevenzione e protezione, dai medici competenti ai preposti, agli addetti spp, passando ovviamente per l'assai ampia galassia di studi professionali e società di consulenza e formazione.

Questa sorta di "sovertimento culturale" sicuramente renderebbe più diffusa, completa



ed efficace anche la formazione e l'informazione ai lavoratori.

Bisogna prendere poi atto che da parte delle Istituzioni pubbliche ormai l'offerta di prevenzione e promozione si può tranquillamente definire sporadica e non strutturale: questo ovviamente è un grave vulnus per tutto l'impianto prevenzionistico; è necessario ripensare l'intero aspetto apportando le modifiche del caso alle scarse e non sempre agevolmente applicabili previsioni normative attualmente in vigore, da parte di chi quotidianamente opera sul campo.

Pensare che la situazione complessiva nel nostro Paese, in tema di sicurezza, sia ai livelli di quaranta anni fa, riteniamo sia un grave errore. Certamente lo sviluppo dei sistemi di sicurezza attiva, di uso dei dispositivi di protezione individuale, di abbandono di tipologie dei prodotti chimici nocivi, come della eliminazione dell'uso, nelle produzioni, dell'asbesto o amianto dir si voglia, dell'incremento di corsi

di formazione dedicati, di ambienti di lavoro più salubri e macchinari più sicuri, è un fatto acclarato.

Ciò nonostante, in Italia si muore e ci si infortuna, nei luoghi di lavoro, in maniera intollerabile ed ancora eccessiva. Il problema si ritiene risieda, in parte, nell'approccio "culturale" non adeguato come anche per il fatto che la parte rilevante del nostro tessuto produttivo è composto da aziende micro o medie, dove il sistema prevenzionistico e formativo risente evidentemente dei giusti e cospicui apporti di investimento da parte di chi fa impresa (di queste dimensioni).

Probabilmente la cosiddetta "percezione del rischio" è altamente ridotta, sia da parte dei committenti di lavori non ponendo la giusta attenzione nello scegliere i soggetti e le imprese ai quali affidare i lavori (frequentemente per ragioni squisitamente economiche) sia anche da parte dei titolari di impresa (di piccole dimensioni) che spesso sono essi stessi lavoratori attivi nelle loro aziende e, come si legge dalle cronache, anche loro subiscono la "scure" dell'infortunio personale.

In conclusione, possiamo legittimamente considerarci in piena emergenza riguardo il fenomeno infortunistico e delle malattie professionali e, dunque, ben vengano tutte le iniziative volte a rafforzare l'apparato istituzionale di controllo delle aziende, l'inasprimento delle sanzioni e la implementazione di nuove strutture della Autorità Giudiziaria (senza dimenticare la necessità della formazione e dell'aggiornamento continuo e specialistico di chi agisce in veste di Polizia Giudiziaria) ma certo non è pensabile che si possa eradicare la piaga degli infortuni e delle malattie professionali con la sola vigilanza e con la punizione esemplare dei colpevoli: occorre un salto di qualità, occorre che venga veramente e seriamente privilegiato l'aspetto prevenzionistico anche nei termini sopra accennati.

Ovviamente qualsiasi spunto di riflessione e qualsiasi proposta pervenga al riguardo deve trovare la massima attenzione. ■

[*] Il Dr. Stefano Olivieri Pennesi è Dirigente dell'INL, Direttore ITL Terni-Rieti - 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";

L'Ing. Angelo Romaniello è Responsabile P.O. Vigilanza ITL Potenza;

L'Ing. Eugenio Straziuso è Capo Teams Vigilanza tecnica ITL Potenza.

Potenziare il lavoro agile

di Omar Mandosi [*]



A seguito del progressivo scemare dell'emergenza per COVID-19, si sta riproponendo il dibattito circa il futuro del lavoro agile. È evidente, infatti, che venendo meno i più acuti stimoli prodotti dall'emergenza, vi possa essere una fase di progressivo regresso da tale modalità lavorativa.

Tale evenienza, tuttavia, deve essere evitata, poiché un sistema produttivo che voglia muoversi all'insegna della sostenibilità e dell'innovazione tecnologica e digitale deve mantenere alti i livelli di diffusione del lavoro agile e la regia politica di chi guida un Paese con un'economia avanzata come l'Italia dovrà pure perseguire un piano di potenziamento del lavoro agile.

Da più parti sono stati ampiamente illustrati i motivi che depongono in tal senso, sia in relazione al miglioramento della sostenibilità sociale, logistica e ambientale, sia riguardo allo sviluppo digitale delle Aziende; in tale ottica il lavoro agile non è più uno strumento pensato per la tutela individuale del singolo lavoratore ma diventa una leva per la riduzione di costi sociali inutili (si pensi alla mobilità dei pendolari) se non deleteri a livello ambientale.

Sui vantaggi che possono derivare da un'ampia applicazione del lavoro agile, da svolgersi secondo una frequenza di 2/3 giorni alla settimana, rimando a due miei precedenti articoli ("Smart Working: un rapporto di lavoro efficace" su Lavoro e Confronto – Anno VII n. 41, set/ott 2020) e ("Valenza sociale del lavoro agile" su Lavoro e Confronto – Anno VII n. 42, nov/dic 2020)

È auspicabile, allora, che le risorse messe a disposizione dal PNRR siano utilizzate anche per una ampia diffusione del lavoro agile, sempre da svolgersi secondo una frequenza di 2/3 giorni settimanali, sia nel lavoro privato che nel pubblico impiego.

Per le aziende private potrebbero essere messi in campo incentivi da concedere per l'innovazione tecnologica e direttamente legati



all'implementazione del lavoro agile; oppure si potrebbe pensare a incentivi di carattere fiscale.

Per il pubblico impiego serve che l'attuale Governo esprima un chiaro indirizzo politico per una rapida digitalizzazione e diffusione del lavoro agile; in tale direzione la prima

misura da adottare è quella di fare in modo che, nel processo di graduale rinnovo del patrimonio strumentale degli enti pubblici, si abbia l'accortezza di rimpiazzare tutti i dispositivi attualmente in dotazione al personale (personal computer anzitutto) che sono per la stragrande maggioranza utilizzabili solo in forma fissa, con dispositivi portatili (pc portatili, tablets), che possano essere utilizzati sia nel lavoro in presenza che in quello da remoto, evitando una duplicazione dei costi nel caso in cui si opti per il lavoro agile.





È paradossale, al riguardo, che mentre il Lavoro agile continui ad esser visto con sostanziale favore nell'ambito delle imprese private, soprattutto in quelle ad alto tasso di innovazione tecnologica, nel pubblico impiego si stia notando un pericoloso arretramento rispetto alla fase dell'emergenza covid. Infatti, a ben guardare, le "linee guida" preannunciate dal Ministro Brunetta sul lavoro agile costituiscono un Regolamento attuativo di un Decreto Ministeriale, emanate dallo stesso Ministro in data 8 ottobre 2021, che ha come scopo principale il ripristino del lavoro in presenza del personale pubblico, facendo cessare l'esperienza massiva della fase emergenziale e nonostante che le misure di sicurezza anti covid continuino ad essere vigenti. Al tempo stesso, in tali "linee guida" non ritroviamo alcuna enunciazione di principio che indichi che l'istituto del lavoro agile possa essere una leva di ammodernamento della PA; anzi in un passaggio si ribadisce che deve essere assicurata, per ogni dipendente, la prevalenza della prestazione in presenza.

Tale limite, imposto a priori, non tiene conto del fatto che dovrebbe essere la qualità della prestazione a calibrarsi anche sulla misura entro cui esercitare il lavoro agile e può impedire che la PA possa avere un ruolo trainante per lo sviluppo dello stesso.

Ancora: per la PA sembra incredibile che ad oggi, quanto meno negli Enti di carattere nazionale (Ministeri, Agenzie, Inps, Inail ecc ecc) non sia possibile, per un lavoratore, svolgere la propria prestazione presso la sede più prossima al proprio luogo di residenza nel caso che essa fosse più vicina della sede di servizio; in tal modo vi sarebbero una serie di vantaggi: favorire il lavoratore accorciando i tempi di percorrenza casa-lavoro e diminuire la connessa mobilità a livello di traffico, assicurando, al tempo stesso,

lo svolgimento della prestazione nell'ambito di locali comunque appartenenti all'ente di appartenenza, già strutturati per ogni forma di controllo della presenza nonché in relazione alle normative antinfortunistiche, senza alcun costo aggiuntivo per l'ente datore di lavoro.

Come si è da più parti osservato, il lavoro agile può rappresentare una leva per rivitalizzare molti centri abitativi della Provincia italiana, presso i quali proprio la mancanza di lavoro sta producendo spopolamento, deprezzamento degli immobili, allentamento della tenuta del tessuto sociale, per la progressiva chiusura di esercizi commerciali e artigianali.

Al riguardo mi sento di formulare una proposta: creare presso i piccoli e medi Comuni interessati da questo fenomeno dello spopolamento, degli hubs dove poter offrire degli uffici con delle postazioni già attrezzate, non solo dal punto di vista tecnologico/informatico ma anche sotto l'aspetto sanitario e antinfortunistico, per il lavoro agile; l'offerta potrebbe essere rivolta ad ogni tipo di lavoratore (dirigente, impiegato, tecnico, amministrativo) sia esso dipendente pubblico che di un'azienda privata.

È evidente che molti Comuni medio/piccoli potrebbero essere rivitalizzati dalla presenza, sul loro territorio, di un hub di questo tipo che creerebbe, inevitabilmente un indotto in grado di produrre progressivamente benefici effetti sulle attività commerciali ed immobiliari.

Tutto questo perché non dobbiamo più pensare al Lavoro Agile solo come ad uno strumento per lavorare da casa (confondendolo con il vecchio telelavoro) ma come lo strumento che può dare la possibilità di lavorare ovunque. ■

[*] *Economista e Responsabile del Personale di ANAS International Enterprise*



Morire di lavoro in solitudine

di Pietro Napoleoni [*]



Una strage silenziosa che non accenna a fermarsi. Una lunga lista di storie di lavoratori che non hanno fatto ritorno a casa.

Sono stati 772 i morti sul lavoro che l'INAIL ha censito nei primi otto mesi del 2021, in media oltre tre al giorno. Una enormità solo che si pensi che il terremoto dell'Aquila, una tragedia nazionale, ha provocato 309 morti.

Qualche mese fa le morti sul lavoro di due giovani donne, due giovani lavoratrici, Luana, rimasta impigliata dentro un orditoio, strumento per la filatura, in una fabbrica di Prato, e Laila, rimasta incastrata nella macchina fustellatrice in una azienda della Bassa modenese, hanno suscitato un interesse mediatico tale da imporre all'agenda delle istituzioni il tema delle morti sul lavoro.

È il Capo dello Stato, dall'alto della sua autorità morale, che lancia un perentorio messaggio. Nel discorso dello scorso 1° maggio al Quirinale ha detto che sono troppe le morti a causa di norme eluse e violate, ed ha aggiunto che il diritto al lavoro è diritto alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il 6 luglio il Ministro del lavoro Andrea Orlando ha svolto un'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni del lavoro in Italia.

Il Capo dell'Ispettorato del lavoro è stato audito il 22 luglio.

Il Ministro nella sua audizione ha preliminarmente affermato che gli infortuni aumentano quando ci sono pochi controlli, maglie larghe nella contrattualistica e una più debole rappresentanza dei lavoratori. Ma ha anche affermato che la politica non può occuparsi delle morti sul lavoro solo in concomitanza con gli eventi di cronaca più eclatanti. Ha ricordato quale è il sistema istituzionale di riferimento delineato dal decreto legislativo n. 81 del 2008, articolato in sede centrale e regionale che non è stato in grado di garantire, in questi anni, i necessari interventi di prevenzione. Ha inoltre annunciato l'assunzione di oltre duemila ispettori al fine di rafforzare l'azione di prevenzione con una maggiore presenza nei luoghi di lavoro.

In sintesi, una sferzata al potere politico, la presa d'atto della insufficienza dei controlli, il complesso sistema istituzionale di riferimento.

In realtà, all'antica questione degli infortuni sul lavoro, ha storicamente corrisposto un atteggiamento di rassegnazione, al limite della assuefazione da parte delle forze politiche e anche del sindacato. È mancata un'adeguata reazione, quasi che le morti sul lavoro debbano

costituire il prezzo dovuto al profitto anche oltre le regole.

Al fenomeno degli infortuni sul lavoro, occorre dire, la legislazione e l'organizzazione amministrativa del lavoro non hanno, nel tempo, dato risposte adeguate alla domanda di tutela proveniente dal mondo del lavoro.

Dagli inizi del secolo scorso e fino all'anno 1979 le funzioni di prevenzione degli infortuni sul lavoro sono state esercitate dallo Stato centrale attraverso gli uffici periferici dell'Ispettorato del lavoro. Un apparato amministrativo potenzialmente in grado, nella sua articolazione territoriale, di garantire la tutela del lavoro in fabbrica. Ma, il valore di un ispettorato, come noto, si sostanzia soprattutto nell'organico che deve poter garantire almeno quei parametri minimi previsti nella materia dai trattati internazionali. Il codice internazionale del lavoro, *code internationale du travail*, Vol I, 1951, prevede che le imprese debbono essere visitate almeno una volta l'anno, *au moins une fois par an*.

Una frequenza ottimale di una ispezione per anno quando il nostro Ispettorato mediamente effettuava una visita ispettiva ogni venti anni.

Una parziale risposta alla crescente domanda di tutela della salute e della integrità fisica è stata data con l'articolo 9 dello Statuto dei diritti dei lavoratori che attribuisce ai lavoratori stessi, mediante loro rappresentanze, il diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni. Una norma introdotta nel particolare contesto storico dei rapporti sindacali all'interno delle fabbriche con la finalità di spostare sul piano collettivo il diritto alla sicurezza.

La storia racconta di una figura che nel tempo non ha conseguito un vero radicamento nelle fabbriche come soggetto autonomo rispetto alle rappresentanze sindacali. Non solo, ma la norma che comunque preconizzava una strategia di ampliamento della protezione dei lavoratori è stata, in seguito, sostanzialmente contraddetta dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 626/94 (ora art. 47 d. lgs. 81/2008) che ha previsto il rappresentante per la sicurezza le cui attribuzioni rispondono ad una logica di collaborazione con il datore di lavoro.

Problematico immaginare la compatibilità tra le rappresentanze previste dall'articolo 9 dello Statuto, cui sono demandate funzioni di controllo, con il rappresentante per la sicurezza, cui vengono demandate funzioni di collaborazione con il datore di lavoro.

Nell'anno 1978 il legislatore opera un radicale cambiamento dell'assetto istituzionale dei servizi di prevenzione degli infortuni.

Con la legge del 23 dicembre 1978 n. 833 i compiti svolti dall'Ispettorato del lavoro in materia di prevenzione, di igiene e di controllo dello stato di salute vengono attribuiti alle Unità Sanitarie Locali con decorrenza dal 1° gennaio 1980. Al personale tecnico dell'Ispettorato del lavoro, con una improvvida scelta politica, viene semplicemente riconosciuta la facoltà di chiedere un comando negli istituendi servizi delle Unità sanitarie locali. Un'opzione che i tecnici dell'Ispettorato del lavoro non hanno esercitato, e si è così lasciato disperdere un patrimonio di conoscenze e di esperienze professionali.

Con la scelta legislativa contenuta nella legge n. 833/78 è stato assestato un duro colpo alla prevenzione degli infortuni sul lavoro. Con l'intendimento di superare servizi evidentemente carenti di mezzi e di personale, ci si è disfatti anche di quanto di buono era utile e necessario conservare.

Sono state cancellate *tout court* strutture dello Stato, i servizi tecnici dell'Ispettorato del lavoro, ove operavano tecnici che, anche in situazioni di carenze di mezzi e di organico, erano comunque portatori di specifiche professionalità e della memoria storica nell'applicazione delle norme di prevenzione degli infortuni.

Nel tempo successivo all'attribuzione delle competenze alle regioni gli infortuni sul lavoro non sono diminuiti. Le regioni adottano e perseguono politiche di prevenzione che risentono del-

le mutevoli sensibilità del potere politico locale. E non è raro leggere di servizi di prevenzione delle ASL che dedicano le loro attenzioni verso luoghi di lavoro, come gli uffici pubblici, dove normalmente non ci si infortuna e dove difficilmente si perde la vita per un infortunio sul lavoro.

Occorre prendere atto che i presupposti che hanno animato la discussione e l'approvazione della legge n. 833 del 1978 non hanno fatto giustizia delle vecchie strutture dell'Ispettorato del lavoro, anzi.

Nell'ondivago procedere del legislatore, si è pervenuti nel 2008 al vigente testo unico in materia di salute e sicurezza del lavoro, il decreto legislativo n. 81 del 2008.

Un testo che, al di là degli aspetti tecnicistici, che certamente danno risposte ai pericoli derivanti dai processi produttivi, presuppone un sistema istituzionale, previsto dal capo II del testo, enormemente complesso.

Un'impalcatura burocratica dove l'intero mondo della burocrazia, statale e non, ha un ruolo. E un intreccio siffatto di pletorici comitati, commissioni consultive, comitati di coordinamento, enti pubblici a vario titolo coinvolti, non può oggettivamente generare un sistema che ha bisogno di snellezza amministrativa per potere pervenire al risultato concreto, che nella specie è la rapidità delle decisioni che debbono condurre alla presenza di un ispettore del lavoro in una fabbrica dove è in pericolo l'incolumità di lavoratori.

Siamo quindi ben lontani dalla previsione dell'articolo 4 della Convenzione n. 81 dell'O.I.L. sull'ispezione del lavoro secondo cui l'ispezione del lavoro deve essere posta sotto la sorveglianza e il controllo di un'autorità centrale.

Con riguardo al controllo di un'autorità centrale, il Ministro del lavoro Andrea Orlando ha lanciato un eloquente messaggio nel corso





dell'audizione del 6 luglio al Senato quando ha affermato che sono troppi gli organi di vigilanza che non riescono a coordinarsi e che ogni regione adotta una propria politica di prevenzione con diverse sensibilità rispetto alle imprese. Ventuno diverse politiche locali sono incompatibili con un'unica strategia di prevenzione.

Il Governo ha dato una prima risposta concreta al fenomeno delle morti sul lavoro con il decreto legge n. 146 del 21 ottobre 2021, che ora dovrà affrontare l'esame delle Camere, con la finalità di rafforzare la disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il provvedimento inasprisce il regime sanzionatorio, prevede la estensione all'Ispettorato del lavoro della vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza del lavoro e autorizza l'assunzione di 1024 unità di personale ispettivo nell'Ispettorato del lavoro. È anche previsto l'incremento di 90 unità, in soprannumero, del già consistente contingente di personale dell'Arma dei Carabinieri nell'Ispettorato del lavoro.

L'intervento legislativo non sembra tuttavia cogliere il messaggio del Ministro del lavoro lanciato nel corso dell'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni del lavoro in Italia.

Rimangono le "ventuno politiche locali incompatibili con un'unica strategia di prevenzione" che il Ministro nell'occasione ha stigmatizzato. E la dualità nell'esercizio di una stessa funzione non è una buona regola.

Comunque rappresenta un segnale positivo l'assunzione di 1024 ispettori del lavoro in più. Forse altri 90 ispettori, laureati in ingegneria, in luogo dei 90 carabinieri sarebbero stati più utili per verificare i dispositivi di funzionamento e di sicurezza delle macchine operatrici all'interno degli stabilimenti industriali ove con maggiore frequenza si verificano gli infortuni anche mortali. Fatto salvo, evidentemente il fascino, rassicurante delle divise.

Ebbene, è il momento che la politica vada oltre l'indignazione di circostanza al verificarsi

dell'infortunio mortale e vada oltre le risposte figlie di un pensiero breve.

È il momento del pensiero lungo, il momento di dare corpo alle norme che già sono nel nostro ordinamento. Un percorso è già tracciato nella legge 10 dicembre 2014, n. 183, e il successivo decreto legislativo n. 149 del 14 settembre 2015, che hanno istituito l'agenzia unica per le ispezioni del lavoro.

È il tempo di dare concretezza all'unicità della ispezione del lavoro. Una ispezione che ricomprensca tutte le competenze in materia di tutela fisica economica e previdenziale del lavoratore, ora ingiustificatamente sparse in una pluralità di enti, anche passando per il superamento della legge n. 833/78 e per un riequilibrio dei poteri con le regioni.

Un passaggio che non può più essere eluso nella Repubblica democratica fondata sul lavoro dove, come dice il Capo dello Stato, il diritto al lavoro è il diritto alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Lo si deve a quel sentimento che ormai prevale nei lavoratori, che non è né di rabbia né di rassegnazione. È un sentimento di solitudine. ■

Riferimenti normativi

Statuto dei lavoratori

Legge 20 maggio 1970, n. 300

Art. 9. - Tutela della salute e dell'integrità fisica.

I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica.

Legge 23 dicembre 1978, n. 833

"Istituzione del servizio sanitario nazionale"

Art. 21.

Organizzazione dei servizi di prevenzione.

In relazione agli standards fissati in sede nazionale, all'unità sanitaria locale sono attribuiti, con decorrenza 1° gennaio 1980, i compiti attualmente svolti dall'Ispettorato del lavoro in materia di prevenzione, di igiene e di controllo sullo stato di salute dei lavoratori, in applicazione di quanto disposto dall'art. 27, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Per la tutela della salute dei lavoratori [e la salvaguardia dell'ambiente] le unità sanitarie locali organizzano propri servizi [di igiene ambientale e] di medicina del lavoro anche prevedendo, ove essi non esistano, presidi all'interno delle unità produttive. In applicazione di quanto disposto nell'ultimo comma dell'art. 27, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, spetta al prefetto stabilire su proposta del presidente della regione, quali addetti ai servizi di ciascuna unità sanitaria locale, nonché ai presidi e servizi di cui al successivo articolo 22 assumano ai sensi delle leggi vigenti la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, in relazione alle funzioni ispettive e di controllo da essi

esercitate relativamente all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro. Al personale di cui al comma precedente è esteso il potere d'accesso attribuito agli ispettori del lavoro dall'art. 8, secondo comma, nonché la facoltà di diffida prevista dall'art. 9, D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520. Contro i provvedimenti adottati dal personale ispettivo, nell'esercizio delle funzioni di cui al terzo comma, è ammesso ricorso al presidente della giunta regionale che decide, sentite le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Il presidente della giunta può sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato

Art. 73.

Trasferimento di personale statale addetto alle attività di prevenzione e di sicurezza del lavoro.

In riferimento a quanto disposto dall'articolo 21, primo comma, con provvedimento del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, *il personale tecnico e sanitario, centrale e periferico, degli Ispettorati del lavoro* addetto alle sezioni mediche, chimiche e ai servizi di protezione antinfortunistica, viene comandato, a domanda e a decorrere dal 1° gennaio 1980, presso l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, o nei presidi e servizi delle unità sanitarie locali e, in particolare, nei presidi di cui all'articolo 22. Per il provvedimento di cui al primo comma si adottano, in quanto applicabili, le procedure di cui all'articolo 67.

Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123

Capo II

Sistema istituzionale

Art. 5.

Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro

1. Presso il Ministero della salute è istituito il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Il Comitato è presieduto dal Ministro della salute ed è composto da:

- a) il Direttore Generale della competente Direzione Generale e i Direttori dei competenti uffici del Ministero della salute;
- b) due Direttori Generali delle competenti Direzioni Generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- c) il Direttore Centrale per la Prevenzione e la sicurezza tecnica del Dipartimento dei Vigili del fuoco e del soccorso pubblico del Ministero dell'interno;
- d) Il Direttore Generale della competente Direzione Generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- e) il Coordinatore della Commissione Salute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome;
- f) quattro rappresentanti delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano individuati per un quinquennio in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome. (1)

2. Al Comitato partecipano, con funzione consultiva, un rappresentante dell'INAIL, uno dell'ISPESL e uno dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA).

3. Il Comitato di cui al comma 1, al fine di garantire la più completa attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e

regioni, ha il compito di:

- a) stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- b) individuare obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori;
- c) definire la programmazione annuale in ordine ai settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza, i piani di attività e i progetti operativi a livello nazionale, tenendo conto delle indicazioni provenienti dai comitati regionali di coordinamento e dai programmi di azione individuati in sede comunitaria;

Art. 6.

Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro. La Commissione è composta da:

- a) un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con funzioni di presidente;
- b) un rappresentante del Ministero della salute;
- c) un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico;
- d) un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- e) un rappresentante del Ministero dell'interno;
- f) un rappresentante del Ministero della difesa, un rappresentante del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, un rappresentante del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca o un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica quando il Presidente della Commissione, ravvisando profili di specifica competenza, ne disponga la convocazione;
- g) sei rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- h) sei esperti designati delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale;
- i) sei esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale;
- l) tre esperti in medicina del lavoro, igiene industriale e impiantistica industriale;
- m) un rappresentante dell'ANMIL.

Art. 7.

Comitati regionali di coordinamento





1. Al fine di realizzare una programmazione coordinata di interventi, nonché uniformità degli stessi ed il necessario raccordo con il Comitato di cui all'articolo 5 e con la Commissione di cui all'articolo 6, presso ogni regione e provincia autonoma opera il comitato regionale di coordinamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 21 dicembre 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 31 del 6 febbraio 2008.

Art. 9.

Enti pubblici aventi compiti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

1. L'ISPESL, l'INAIL e l'IPSEMA sono enti pubblici nazionali con competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro che esercitano le proprie attività, anche di consulenza, in una logica di sistema con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

2. L'ISPESL, l'INAIL e l'IPSEMA operano in funzione delle attribuzioni loro assegnate dalla normativa vigente, svolgendo in forma coordinata, per una maggiore sinergia e complementarietà, le seguenti attività:

- a) elaborazione e applicazione dei rispettivi piani triennali di attività;
- b) interazione, per i rispettivi ruoli e competenze, in logiche di conferenza permanente di servizio, per assicurare apporti conoscitivi al sistema di sostegno ai programmi di intervento in materia di sicurezza e salute sul lavoro di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), per verificare l'adeguatezza dei sistemi di prevenzione e assicurativi e per studiare e proporre soluzioni normative e tecniche atte a ridurre il fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali;

Art. 13.

Vigilanza

1. La vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è svolta dalla azienda sanitaria locale competente per territorio e, per quanto di specifica competenza, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché per il settore minerario, fino all'effettiva attuazione del trasferimento di competenze da adottarsi ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, dal Ministero dello sviluppo economico, e per le industrie estrattive di seconda categoria e le acque minerali e termali dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano. Le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità del presente articolo, nell'ambito delle proprie competenze, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti.

1-bis. Nei luoghi di lavoro delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei vigili del fuoco la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro è svolta esclusivamente dai servizi sanitari e tecnici istituiti presso le predette amministrazioni.

2. Ferme restando le competenze in materia di vigilanza attribuite dalla legislazione vigente al personale ispettivo del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ivi compresa quella in materia di salute e sicurezza dei lavoratori di cui all'articolo 35 della legge 26 aprile 1974, n. 191, lo stesso personale esercita l'attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nelle seguenti attività, nel quadro del coordinamento territoriale di cui all'articolo 7

Legge del 10/12/2014 n. 183

Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

Art. 1, comma 7.

l) razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

DECRETO LEGISLATIVO

14 settembre 2015, n. 149

Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183. (15G00161)

Art. 1

Ispettorato nazionale del lavoro

1. Al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché al fine di evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, è istituita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata «Ispettorato nazionale del lavoro», di seguito «Ispettorato», che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL.

2. L'Ispettorato svolge le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL. Al fine di assicurare omogeneità operative di tutto il personale che svolge vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, nonché legislazione sociale, ai funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL sono attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ivi compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 e alle medesime condizioni di legge.

DECRETO-LEGGE 21 ottobre 2021, n. 146

Misure urgenti in materia economica e fiscale, a

tutela del lavoro e per esigenze indifferibili.

Art. 13

Disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

1. Al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 7, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente: «1-bis. Il comitato regionale si riunisce almeno due volte l'anno e può essere convocato anche su richiesta dell'ufficio territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro.»;

b) all'articolo 8:

1) al comma 1:

1.1. le parole «e per indirizzare» sono sostituite dalle seguenti: «e per programmare e valutare, anche ai fini del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»;

1.2. le parole: «negli attuali» sono sostituite dalla seguente: «nei»;

1.3 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Gli organi di vigilanza alimentano un'apposita sezione del Sistema informativo dedicata alle sanzioni irrogate nell'ambito della vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.»;

2) al comma 2:

2.1. le parole «Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali» sono sostituite dalle seguenti: «Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero della salute»;

2.2. dopo le parole «dal Ministero dell'interno» sono inserite le seguenti: «dal Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per la trasformazione digitale»;

2.3. le parole: «dall'IPSEMA e dall'ISPESEL», sono sostituite dalle seguenti: «dall'INPS e dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro»;

2.4. dopo il primo periodo, è inserito il seguente:

«Ulteriori amministrazioni potranno essere individuate con decreti adottati ai sensi del comma 4.»;

3) il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. L'INAIL garantisce le funzioni occorrenti alla gestione tecnica ed informatica del SINP e al suo sviluppo, nel rispetto di quanto disciplinato dal regolamento (UE) 2016/679 e dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, e, a tale fine, è titolare del trattamento dei dati secondo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. L'INAIL rende disponibili ai Dipartimenti di prevenzione delle Aziende sanitarie locali, per l'ambito territoriale di competenza, e all'Ispettorato nazionale del lavoro i dati relativi alle aziende assicurate, agli infortuni denunciati, ivi compresi quelli sotto la soglia di indennizzabilità, e alle malattie professionali denunciate.»;

4) al comma 4, primo periodo, le parole da «Ministro del lavoro» fino a «pubblica amministrazione» sono sostituite dalle seguenti: «Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro della salute, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale» e le parole «da adottarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, vengono definite» sono sostituite dalle seguenti: «sono definiti i criteri e»;

5) dopo il comma 4 è inserito il seguente: «4-bis. Per l'attività di coordinamento e sviluppo del SINP, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è ridefinita la composizione del Tavolo tecnico per lo sviluppo e il

coordinamento del sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP), istituito ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro della salute 25 maggio 2016, n. 183.»;

6) il comma 5 è sostituito dal seguente: «5. La partecipazione delle parti sociali al Sistema informativo avviene attraverso la periodica consultazione in ordine ai flussi informativi di cui al comma 6.»;

c) all'articolo 13:

1) al comma 1, dopo le parole «è svolta dalla azienda sanitaria locale competente per territorio» sono aggiunte le seguenti: «, dall'Ispettorato nazionale del lavoro»;

2) il comma 2 è abrogato;

3) il comma 4 è sostituito dal seguente: «4. La vigilanza di cui al presente articolo è esercitata nel rispetto del coordinamento di cui agli articoli 5 e 7. A livello provinciale, nell'ambito della programmazione regionale realizzata ai sensi dell'articolo 7, le aziende sanitarie locali e l'Ispettorato nazionale del lavoro promuovono e coordinano sul piano operativo l'attività di vigilanza esercitata da tutti gli organi di cui al presente articolo. Sono adottate le conseguenti modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2007.»;

4) al comma 6:

4.1. dopo le parole «L'importo delle somme che l'ASL» sono inserite le seguenti: «e l'Ispettorato nazionale del lavoro»;

4.2. le parole «l'apposito capitolo regionale» sono sostituite dalle seguenti: «rispettivamente, l'apposito capitolo regionale e il bilancio dell'Ispettorato nazionale del lavoro»;

4.3. dopo le parole «svolta dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS.LL.», sono inserite le seguenti: «e dall'Ispettorato»;

5) dopo il comma 7 è aggiunto il seguente: «7-bis.

L'Ispettorato nazionale del lavoro è tenuto a presentare, entro il 30 giugno di ogni anno al Ministro del lavoro e delle politiche sociali per la trasmissione al Parlamento, una relazione analitica sull'attività svolta in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare e che dia conto dei risultati conseguiti nei diversi settori produttivi e delle prospettive di sviluppo, programmazione ed efficacia dell'attività di vigilanza nei luoghi di lavoro.»;

d) l'articolo 14 è sostituito dal seguente:

«Art. 14 (Provvedimenti degli organi di vigilanza per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori).

1. Ferme restando le attribuzioni previste dagli articoli 20 e 21, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, nonché di contrastare il lavoro irregolare, l'Ispettorato nazionale del lavoro adotta un provvedimento di sospensione, quando riscontra che





almeno il 10 per cento dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro risulti occupato, al momento dell'accesso ispettivo, senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro nonché, a prescindere dal settore di intervento, in caso di gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro di cui all'Allegato I. Il provvedimento di sospensione è adottato in relazione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni o, alternativamente, dell'attività lavorativa prestata dai lavoratori interessati dalle violazioni di cui ai numeri 3 e 6 dell'Allegato I. Unitamente al provvedimento di sospensione l'Ispettorato nazionale del lavoro può imporre specifiche misure atte a far cessare il pericolo per la sicurezza o per la salute dei lavoratori durante il lavoro.

2. Per tutto il periodo di sospensione è fatto divieto all'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione. A tal fine il provvedimento di sospensione è comunicato all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per gli aspetti di rispettiva competenza al fine dell'adozione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili del provvedimento interdittivo.

3. L'Ispettorato nazionale del lavoro adotta i provvedimenti di cui al comma 1 per il tramite del proprio personale ispettivo nell'immediatezza degli accertamenti nonché, su segnalazione di altre amministrazioni, entro sette giorni dal ricevimento del relativo verbale.

4. I provvedimenti di cui al comma 1, per le ipotesi di lavoro irregolare, non trovano applicazione nel caso in cui il lavoratore risulti l'unico occupato dall'impresa. In ogni caso di sospensione, gli effetti della stessa possono essere fatti decorrere dalle ore dodici del giorno lavorativo successivo ovvero dalla cessazione dell'attività lavorativa in corso che non può essere interrotta, salvo che non si riscontrino situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi o per la pubblica incolumità.

5. Ai provvedimenti del presente articolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

6. Limitatamente ai provvedimenti adottati in occasione dell'accertamento delle violazioni in materia di prevenzione incendi, provvede il Comando provinciale dei vigili del fuoco territorialmente competente. Ove gli organi di vigilanza o le altre amministrazioni pubbliche rilevino possibili violazioni in materia di prevenzione incendi, ne danno segnalazione al competente Comando provinciale dei vigili del fuoco, il quale procede ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139.

7. In materia di prevenzione incendi, in ragione della competenza esclusiva del Corpo nazionale dei vigili del fuoco prevista dall'articolo 46, trovano applicazione le disposizioni di cui agli articoli 16, 19 e 20 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139.

8. I poteri di cui al comma 1 spettano anche ai servizi

ispettivi delle aziende sanitarie locali nell'ambito di accertamenti in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro.

9. È condizione per la revoca del provvedimento da parte dell'amministrazione che lo ha adottato:

a) la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria anche sotto il profilo degli adempimenti in materia di salute e sicurezza;

b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;

c) la rimozione delle conseguenze pericolose delle violazioni nelle ipotesi di cui all'Allegato I;

d) nelle ipotesi di lavoro irregolare, il pagamento di una somma aggiuntiva pari a 2.500 euro fino a cinque lavoratori irregolari e pari a 5.000 euro qualora siano impiegati più di cinque lavoratori irregolari;

e) nelle ipotesi di cui all'Allegato I, il pagamento di una somma aggiuntiva di importo pari a quanto indicato nello stesso Allegato I con riferimento a ciascuna fattispecie.

10. Le somme aggiuntive di cui alle lettere d) ed e) sono raddoppiate nelle ipotesi in cui, nei cinque anni precedenti alla adozione del provvedimento, la medesima impresa sia stata destinataria di un provvedimento di sospensione.

11. Su istanza di parte, fermo restando il rispetto delle condizioni di cui al comma 9, la revoca è altresì concessa subordinatamente al pagamento del venti per cento della somma aggiuntiva dovuta. L'importo residuo, maggiorato del cinque per cento, è versato entro sei mesi dalla data di presentazione dell'istanza di revoca. In caso di mancato versamento o di versamento parziale dell'importo residuo entro detto termine, il provvedimento di accoglimento dell'istanza di cui al presente comma costituisce titolo esecutivo per l'importo non versato.

12. È comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali, civili e amministrative vigenti.

13. Ferma restando la destinazione della percentuale prevista dall'articolo 14, comma 1, lettera d), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, l'importo delle somme aggiuntive di cui al comma 9, lettere d) ed e), integra, in funzione dell'amministrazione che ha adottato i provvedimenti di cui al comma 1, il bilancio dell'Ispettorato nazionale del lavoro o l'apposito capitolo regionale ed è utilizzato per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dall'Ispettorato nazionale del lavoro o dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS.LL.

14. Avverso i provvedimenti di cui al comma 1 adottati per l'impiego di lavoratori senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro è ammesso ricorso, entro 30 giorni, all'Ispettorato interregionale del lavoro territorialmente competente, il quale si pronuncia nel termine di 30 giorni dalla notifica del ricorso. Decorso inutilmente tale ultimo termine il ricorso si intende accolto.

15. Il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione di cui al presente articolo è punito con l'arresto fino a sei mesi nelle ipotesi di sospensione per le violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro nelle ipotesi di sospensione per lavoro irregolare.

16. L'emissione del decreto di archiviazione per l'estinzione delle contravvenzioni, accertate ai sensi del comma 1, a seguito della conclusione della procedura di prescrizione prevista dagli articoli 20 e 21, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, comporta la decadenza dei provvedimenti di cui al comma 1 fermo restando, ai fini della verifica dell'ottemperanza alla prescrizione, anche

il pagamento delle somme aggiuntive di cui al comma 9, lettera d).»;

e) all'articolo 51:

1) dopo il comma 1 è inserito il seguente: «1-bis. Il Ministero del lavoro istituisce il repertorio degli organismi paritetici, previa definizione dei criteri identificativi, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.»;

2) il comma 8-bis è sostituito dai seguenti:

«8-bis. Gli organismi paritetici comunicano annualmente all'Ispettorato nazionale del lavoro e all'INAIL i dati relativi:

a) alle imprese che hanno aderito al sistema degli organismi paritetici e a quelle che hanno svolto l'attività di formazione organizzata dagli stessi organismi;

b) ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali;

c) al rilascio delle asseverazioni di cui al comma 3-bis.

8-ter. I dati di cui al comma 8-bis sono utilizzati ai fini della individuazione di criteri di priorità nella programmazione della vigilanza e di criteri di premialità nell'ambito della determinazione degli oneri assicurativi da parte dell'INAIL.»;

f) all'articolo 99, dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. Le comunicazioni di cui al comma 1 alimentano una apposita banca dati istituita presso l'Ispettorato nazionale del lavoro, ferma l'interoperabilità con le banche dati esistenti. Con decreto del direttore dell'Ispettorato nazionale del lavoro sono individuate le modalità tecniche, la data di effettivo avvio dell'alimentazione della banca dati e le modalità di condivisione delle informazioni con le Pubbliche Amministrazioni interessate.»;

g) l'Allegato I è sostituito dall'Allegato I al presente decreto.

2. In funzione dell'ampliamento delle competenze di cui al comma 1, lettera c), numero 1), l'Ispettorato nazionale del lavoro è autorizzato, per il biennio 2021-2022, a bandire procedure concorsuali pubbliche e, conseguentemente, ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente e con corrispondente incremento della vigente dotazione organica, un contingente di personale ispettivo pari a 1.024 unità da inquadrare nell'Area terza, posizione economica F1, del CCNL comparto Funzioni Centrali. A tal fine è autorizzata la spesa di euro 22.164.286 per il 2022 e di euro 44.328.571 a decorrere dal 2023 in relazione alle assunzioni di cui al presente comma, nonché di euro 9.106.800 per il 2022 e di euro 6.456.800 a decorrere dal 2023 per le spese di Funzionamento connesse alle medesime assunzioni, nonché di euro 1.500.000 per il 2022 in relazione alle spese relative allo svolgimento e alla gestione dei concorsi pubblici.

3. Al fine di rafforzare l'attività di vigilanza sull'applicazione delle norme in materia di diritto del lavoro, legislazione sociale e sicurezza sui luoghi di lavoro, il contingente di personale dell'Arma dei carabinieri di cui all'articolo 826, comma 1, del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, è incrementato di 90 unità in soprannumero rispetto all'organico attuale a decorrere dal 1° gennaio 2022.

4. All'articolo 826, comma 1, del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'alinea, le parole: «570 unità» sono sostituite dalle seguenti: «660 unità»;

b) alla lettera b), il numero «6» è sostituito dal seguente: «8»;

c) la lettera c) è abrogata;

d) la lettera d) è sostituita dalla seguente: «d) ispettori: 246»;

e) la lettera f) è sostituita dalla seguente: «f) appuntati e carabinieri: 229».

5. Al fine di ripianare i propri livelli di forza organica, l'Arma dei carabinieri è autorizzata ad assumere, in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali, un corrispondente numero di unità di personale, ripartite in 45 unità del ruolo ispettori e in 45 unità del ruolo appuntati e carabinieri, a decorrere dal 1° settembre 2022.

A tal fine è autorizzata la spesa di euro 658.288 per l'anno 2022, euro 3.756.018 per l'anno 2023, euro 4.328.623 per l'anno 2024, euro 4.544.998 per l'anno 2025, euro 4.595.330 per l'anno 2026, euro 4.668.246 per l'anno 2027, euro 4.713.412 per ciascuno degli anni dal 2028 al 2031, euro 4.766.424 per l'anno 2032 e euro 4.846.170 annui a decorrere dall'anno 2033.

6. Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 45.329.374 euro per l'anno 2022, 64.941.389 euro per l'anno 2023, 65.513.994 euro per l'anno 2024, 65.730.369 euro per l'anno 2025, 65.780.701 euro per l'anno 2026, 65.853.617 euro per l'anno 2027, 65.898.783 euro per ciascuno degli anni dal 2028 al 2031, 65.951.795 euro per l'anno 2032 e 66.031.541 euro annui a decorrere dall'anno 2033, si provvede ai sensi dell'art. 17.

[*] Dopo la Scuola di specializzazione di diritto sindacale, del lavoro e della previdenza sociale presso l'Università La Sapienza di Roma, ha avuto diverse esperienze lavorative: ispettore del lavoro, funzionario dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro, del Dipartimento della Funzione pubblica, dirigente del settore legislativo della Regione Campania e successivamente responsabile delle Relazioni sindacali del Comune di Roma. Attualmente svolge attività di consulente del lavoro. È autore dei saggi "La busta paga, come si legge come si controlla", ed. Ediesse, 1983; "Guida alla lettura e al controllo della busta paga", Ediesse, 1984. Ha inoltre pubblicato numerosi articoli in materia di organizzazione amministrativa del lavoro in riviste e periodici specializzati.



Il distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada

di Vincenzo Perna [*]



Il 15 luglio 2020 il Parlamento Europeo ed il Consiglio dell'Unione Europea, nell'ambito di un più ampio "pacchetto mobilità"^[1], hanno adottato la direttiva (UE) 2020/1057 che stabilisce norme specifiche sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada. La direttiva si propone di garantire un nuovo e più avanzato equilibrio tra i principi di libera concorrenza, di libera circolazione delle merci, e di tutela delle condizioni di lavoro e di occupazione dei conducenti^[2]. Si tratta nello specifico dei principi sanciti dagli articoli 45, 56, 151, e 153 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il legislatore europeo sottolinea inoltre l'esigenza di rafforzare i controlli e la cooperazione per contrastare le frodi connesse al distacco realizzate anche attraverso le società di comodo (c.d. letter box companies)^[3]. Gli strumenti di controllo predisposti dagli Stati membri non dovranno tuttavia creare ostacoli amministrativi sproporzionati che limitino indebitamente la libertà di fornire servizi transfrontalieri. La direttiva impone ai Paesi membri di adottare entro il 2 febbraio 2022 una normativa speciale per quanto riguarda gli obblighi amministrativi e le misure di controllo per il distacco dei conducenti. Tale scelta è dettata dalla difficoltà di applicare la normativa generale prevista dalle direttive 96/71/CE e 2014/67/UE in un settore ad elevata mobilità come quello del trasporto su strada. In tale contesto produttivo, infatti, i conducenti non sono generalmente distaccati in un altro Stato membro per lunghi periodi, come può invece accadere in altri settori. La direttiva prevede inoltre che le imprese di trasporto stabilite in paesi terzi non beneficino di un trattamento più favorevole di quello riservato alle imprese stabilite in uno Stato membro.

L'ambito di applicazione della Direttiva (UE) 2020/1057

Nel diritto dell'Unione Europea, per lavoratore distaccato si intende il lavoratore che, nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi, svolge il proprio lavoro per un periodo limitato nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui opera abitualmente^[4]. Tale mutamento temporaneo del luogo di lavoro può derivare dalla sottoscrizione di un contratto commerciale (appalto, subappalto, contratto di trasporto, contratto di somministrazione ecc.) fra il datore di lavoro distaccante ed il soggetto che riceve la prestazione transnazionale di servizi (distaccatario). Nel novero dei predetti contratti vanno ricompresi anche i contratti atipici come, ad esempio, la vendita con prestazioni accessorie ed il nolo a caldo. Il distacco potrà inoltre realizzarsi nell'ambito di una stessa impresa o di un gruppo di società, fra filiali o aziende ubicate in due diversi Stati membri. In via generale la normativa in materia di distacco transnazionale si basa sull'esistenza di un legame sufficiente tra il servizio prestato dal lavoratore ed il territorio dello Stato membro ospitante^[5]. Per tale ragione la direttiva non trova applicazione in caso di trasporto internazionale in transito e di operazioni di trasporto bilaterale.

Nella prima ipotesi il conducente attraversa lo Stato membro senza effettuare operazioni di carico o di scarico merci e senza far salire o scendere passeggeri. Nel secondo caso il conducente esegue il servizio dallo Stato membro di stabilimento ad un altro Stato membro o a un paese terzo, o da un altro Stato membro o paese terzo allo Stato membro di stabilimento. In quest'ultima ipotesi, in aggiunta a un'operazione di trasporto bilaterale, al conducente sono consentite due attività di carico e/o scarico negli Stati membri o paesi terzi che attraversa, a condizione che non vengano effettuate operazioni di carico e scarico di merci nello stesso Stato membro. L'autista può effettuare la prima operazione aggiuntiva nel tragitto di andata e la seconda nel percorso di ritorno, o entrambe le attività in fase di rientro nel paese di stabilimento. Un'analogha esenzione è prevista anche per le operazioni di trasporto bilaterali con riguardo a passeggeri.

Dal 21 agosto 2023^[6] l'esenzione per le operazioni aggiuntive di cui all'art. 1 della Direttiva (UE) 2020/1057, saranno applicabili ai soli veicoli muniti di tachigrafo intelligente (cfr. art. 1, paragrafi 3, comma 5, e 4, comma 4)^[7]. Gli strumenti di controllo di ultima generazione consentiranno infatti agli organi di vigilanza

dei diversi Stati membri di monitorare l'attività svolta dai conducenti anche con riferimento agli attraversamenti delle frontiere.

Le nuove norme in materia di distacco saranno al contrario applicabili nei casi di cabotaggio e trasporto internazionale non bilaterale. Un'operazione di trasporto internazionale non bilaterale è caratterizzata dal fatto che il conducente effettua il trasporto internazionale al di fuori dello Stato membro di stabilimento dell'impresa che dispone il distacco.

Per cabotaggio di merci si intende l'attività di trasporto nazionale effettuata per conto terzi, a titolo temporaneo, in uno Stato membro ospitante, ai sensi del regolamento (CE) n. 1072/2009. Il trasportatore non residente, accedendo nel paese ospitante a veicolo carico, può effettuare, dopo aver completato lo scarico integrale della merce, tre operazioni di trasporto nell'arco di sette giorni. Il conducente, che accede nel paese ospitante con veicolo scarico dopo un trasporto internazionale, può inoltre effettuare una operazione di cabotaggio entro tre giorni.



Ai sensi del Regolamento (CE) n. 1073/2009 il cabotaggio per il trasporto di passeggeri si configura nelle seguenti ipotesi:

1. Servizi regolari specializzati: i servizi, da chiunque organizzati, che assicurano il trasporto di determinate categorie di passeggeri (studenti, lavoratori ecc.). Si tratta di servizi basati su un contratto fra organizzatore e vettore;
2. Servizi regolari: servizi che assicurano il trasporto di passeggeri con una frequenza e su un itinerario determinati e in cui l'imbarco o lo sbarco dei passeggeri hanno luogo alle fermate preventivamente stabilite. I servizi in questione si svolgono durante un trasporto internazionale e non devono costituire l'obiettivo fondamentale del servizio stesso;
3. Servizi occasionali: trasporto di gruppi di passeggeri costituiti su iniziativa di un committente o del vettore stesso, non rientranti nelle ipotesi precedenti (ad esempio: escursioni).

In tutte le situazioni di distacco il datore di lavoro dovrà riconoscere ai conducenti, nelle materie indicate nel seguente elenco, le condizioni di lavoro ed occupazione previste nello Stato membro ospitante ai sensi dell'art. 3 della direttiva 96/71/CE:

- a. Periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
- b. Durata minima dei congedi annuali retribuiti;
- c. Retribuzione, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; la presente lettera non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;
- d. Condizioni di fornitura dei lavoratori, in particolare la fornitura di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;
- e. Sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
- f. Provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
- g. Parità di trattamento fra uomo e donna, nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione;
- h. Condizioni di alloggio dei lavoratori qualora questo sia fornito dal datore di lavoro ai lavoratori lontani dal loro abituale luogo di lavoro;
- i. Indennità o rimborso a copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i lavoratori lontani da casa per motivi professionali.

La direttiva (UE) 2018/957, modificando l'art. 3 della direttiva 96/71/CE, ha rafforzato il nucleo delle tutele previste per i lavoratori distaccati, ed ha introdotto una disciplina di maggiore protezione per i lavoratori coinvolti in distacchi di lunga durata (art. 3, comma 1 e 1 bis). La disciplina trova applicazione dopo che siano trascorsi 12 mesi dall'inizio del distacco. Tale periodo è estensibile a 18 mesi previa notifica motivata alle autorità competenti dello Stato membro ospitante da parte dell'impresa distaccante. Le novità introdotte dalla direttiva (UE) 2018/957 saranno applicabili anche al distacco transnazionale dei conducenti solo dal 2 febbraio 2022 (termine ultimo previsto per il recepimento della direttiva 2020/1057).

Gli obblighi amministrativi e le misure di controllo per il distacco dei conducenti

In deroga all'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/67/UE gli Stati membri potranno imporre alle imprese di trasporto i seguenti adempimenti amministrativi:

1. L'obbligo di trasmettere per via telematica una comunicazione preventiva o al più contestuale all'inizio del distacco;
2. L'obbligo di conservare sul mezzo di trasporto e mettere a disposizione in caso di controllo su strada una copia della comunicazione di distacco, la lettera di vettura elettronica e le registrazioni del tachigrafo;
3. L'obbligo di trasmettere, su richiesta delle autorità competenti, la documentazione riguardante la retribuzione percepita dal conducente nel periodo di distacco, il contratto di lavoro, i prospetti orari relativi alle attività di lavoro del conducente e le prove del pagamento, oltre ai documenti di cui al punto 2.

Gli obblighi previsti al punto 2 sono posti a carico del trasportatore e del conducente.

La comunicazione di distacco dovrà contenere i seguenti elementi:

- a. l'identità del trasportatore;
- b. i recapiti di un gestore dei trasporti o di un'altra persona di contatto nello Stato membro di stabilimento;
- c. l'identità, l'indirizzo del luogo di residenza e il numero della patente di guida del conducente;
- d. la data di inizio del contratto di lavoro del conducente e la legge ad esso applicabile;
- e. la data di inizio e di fine del distacco previste;
- f. il numero di targa dei veicoli a motore;
- g. l'indicazione del tipo di trasporto da effettuare: trasporto di merci, trasporto di passeggeri, trasporto internazionale o trasporto di cabotaggio.

Gli adempimenti previsti ai punti 1 e 3 andranno effettuati mediante interfaccia pubblica connessa al sistema di informazione del mercato interno («IMI»), istituito dal regolamento (UE) n. 1024/2012. Tale sistema garantisce la cooperazione amministrativa fra le autorità competenti degli Stati membri nell'ambito del distacco transnazionale.

Gli strumenti di controllo previsti dalle direttive europee consentiranno agli organi di vigilanza di individuare le situazioni di distacco non dichiarate assicurando migliori condizioni di lavoro ed occupazione ai conducenti. Gli organi di vigilanza potranno inoltre contrastare l'abuso dell'istituto del distacco attraverso un sistema di sanzioni effettive, proporzionate, dissuasive e non discriminatorie.

Nell'ordinamento giuridico italiano, in analogia a quanto previsto dagli ordinamenti degli altri Stati membri, la competenza ad effettuare gli ac-

certamenti in materia di distacco transnazionale è attribuita all'Ispettorato Nazionale del Lavoro (art. 2, comma 1, lett. c, D.Lgs. n. 136/2016)^[8]. La competenza per i controlli su strada nei confronti dei conducenti e degli autotrasportatori è assegnata alle forze di polizia (D.Lgs. n. 285/1992).

Il regime previdenziale

In merito al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, le direttive (UE) 2018/957 e (UE) 2020/1057 lasciano impregiudicata l'applicazione dei regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009 (cfr. considerando 14 della direttiva 2018/957). Il lavoratore distaccato resta, pertanto, iscritto al sistema di sicurezza sociale del paese in cui è stabilita l'impresa distaccante per tutta la durata di validità del certificato A1 (24 mesi rinnovabili ai sensi dell'articolo 16 del Regolamento CE 883/2004 citato)^[9]. In caso di distacco illecito, gli organi di vigilanza non potranno inoltre intervenire sul regime contributivo applicato al lavoratore fino all'esito della procedura di annullamento/disconoscimento del certificato A1 ai sensi art. 5 Regolamento 987/2009. L'attivazione della procedura di dialogo e conciliazione compete all'ente previdenziale dello Stato membro ospitante. Sul punto la Corte Europea di Giustizia ha, tuttavia, affermato che in presenza di un distacco transnazionale i giudici del paese ospitante, qualora siano evidenti gli elementi fraudolenti e la fattispecie contrattuale risulti essere stata realizzata con il solo scopo di fruire della minore contribuzione del paese di provenienza, possono escludere l'applicazione del certificato E 101 (ora modello A1) che, di per sé stesso, offre una presunzione di regolarità (sentenza del 6 febbraio 2018, causa C-359/16, ECLI:EU:C:2018:63).

La direttiva (UE) 2020/1057 rappresenta l'ultima tappa di un lungo e non sempre lineare processo di riforma del distacco transnazionale. Un iter caratterizzato dalla crescente attenzione verso i diritti sociali dei lavoratori^[10]. Ci si riferisce in particolare al diritto ad un'equa retribuzione e al diritto ad un elevato livello di tutela della salute



e della sicurezza sul luogo di lavoro. Permangono dubbi sull'efficacia della riforma in termini di contrasto ai fenomeni più gravi di distorsione della concorrenza. Le istituzioni europee hanno infatti stabilito di non intervenire sulla previgente disciplina in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Rimangono quindi rilevanti differenze fra i regimi previdenziali dei Paesi membri con riferimento alle aliquote contributive ed assicurative. In tale contesto persiste il rischio che gli operatori economici scelgano lo stato in cui stabilirsi al solo scopo di beneficiare della legislazione sociale più favorevole sotto il profilo dei costi del lavoro (c.d. law shopping). Sulla base del nuovo quadro regolatorio, i singoli Stati membri dovranno realizzare un sistema coerente di tutele per i lavoratori che garantisca condizioni di libera e leale concorrenza fra i prestatori di servizi. Spetterà infine agli organi di vigilanza, forze di polizia ed ispettorati nazionali del Lavoro, il compito di attuare in concreto gli obbiettivi delle direttive assicurando il corretto funzionamento del mercato interno europeo^[11]. ■

Note

[1] Il 15 luglio 2020 sono stati adottati i seguenti atti normativi: 1) Regolamento UE 1054/2020 sui tempi di guida e riposo dei conducenti e sul tachigrafo digitale; 2) Regolamento UE 1055/2020 sull'accesso alla professione nel settore dell'autotrasporto e le regole per il suo esercizio; 3) Regolamento UE 1056/2020 relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci che incoraggia la digitalizzazione del trasporto merci e della relativa logistica.

[2] L'art. 4, comma 1, lett. c), del Regolamento (CE) n. 561/2006 definisce conducente "chiunque sia addetto alla guida del veicolo, anche per un breve periodo, o che si trovi a bordo di un veicolo nel contesto delle proprie mansioni per poterlo, all'occorrenza, guidare".

[3] Le società di comodo sono soggetti giuridici privi di una reale struttura imprenditoriale che non svolgono alcuna effettiva attività economica nello stato di stabilimento.

[4] Cfr. art. 2, comma 1, Direttiva 96/71/CE del 16/12/1996.

[5] Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 01 dicembre 2020, causa C-815/18, ECLI:EU:C:2020:976.

[6] Dal 21/08/2023 sarà applicabile il Regolamento di esecuzione (UE) 2021/1228 del 16 luglio 2021 che ha modificato il regolamento di esecuzione (UE) 2016/799 per quanto riguarda le prescrizioni per la costruzione, il collaudo, il montaggio, il

funzionamento e la riparazione dei tachigrafi intelligenti e dei loro componenti.

[7] Si riportano i testi in lingua italiana ed inglese dell'art. 1, paragrafo 4, comma 4, della direttiva: "L'esenzione per le attività aggiuntive ... si applica solo a decorrere dalla data in cui i tachigrafi intelligenti ... debbano essere installati nei veicoli immatricolati in uno Stato membro per la prima volta ...". "The exemption for additional activities ... shall apply only until the date from which smart tachographs ... are required to be fitted in the vehicles registered in a Member State for the first time ...". Dal raffronto dei due testi si può desumere che la versione in lingua italiana contenga un errore di traduzione dall'inglese nella parte in cui prevede che l'esenzione per le attività aggiuntive si applica "solo a decorrere dalla data" anziché solo fino alla data in cui i tachigrafi intelligenti dovranno essere installati nei veicoli di nuova immatricolazione (n.d.r.). Il testo in lingua inglese è infatti più coerente con quanto riportato nell'articolo 1, paragrafo 3, comma 5, e più in generale con il quadro normativo delineato dalla direttiva.

[8] Per un approfondimento sull'istituto del distacco transnazionale nell'ordinamento giuridico italiano, si vedano le linee guida per l'attività ispettiva e la circolare n. 2/2021 predisposte dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

[9] In merito alla legislazione in materia di sicurezza applicabile in caso di distacco, si veda Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 3 giugno 2021, causa C-784/19, ECLI:EU:C:2021:427.

[10] Si veda sul punto il Pilastro europeo dei diritti sociali adottato dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017.

[11] In merito alle "ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa" si veda la risoluzione del 14/01/2014 adottata dal Parlamento Europeo.

[*] Funzionario dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Referente IMI dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Brescia. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.



Assegno unico e universale

Un'importante novità per molte famiglie. Le domande dal 1° gennaio
di Claudio Palmisciano [*]



L'Assegno Unico nasce con la approvazione da parte del Parlamento della **Legge 1° aprile 2021, n. 46, "Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale"**^[1]. L'obiettivo posto dal legislatore con l'approvazione della legge 46/2021 è quello di "... favorire la natalità, di sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile ..." mediante la approvazione di "... uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale"; e ancora, tale assegno "... costituisce un beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico ...". Ricordiamo che la misura in discussione viene definita **"assegno unico e universale"** perché **al suo interno sono comprese tutte le detrazioni, gli incentivi, gli assegni, gli sgravi e i bonus già previsti per le famiglie italiane con figli**, che resteranno attivi fino all'entrata a regime dell'assegno unico e universale. Lo scopo è quello di sostituire: l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, l'assegno di natalità, il premio alla nascita, il fondo di sostegno alla natalità, le detrazioni fiscali contemplate dal Testo Unico delle imposte sui redditi per i figli a carico, l'assegno per il nucleo familiare e gli assegni familiari contemplati dal TU delle norme sugli assegni familiari^[2].

Con il successivo **Decreto Legge 8 giugno 2021, n. 79 "Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori" convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2021, n. 112**^[3], il Governo prima ed il Parlamento poi sono dovuti intervenire per l'esigenza urgente di introdurre, in via temporanea e nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della legge n. 46 del 2021, misure immediate volte a sostenere la genitorialità e favorire la natalità. Insomma, **una prestazione transitoria, prevista dal 1° luglio al 31 dicembre 2021, destinata alle famiglie in possesso dei requisiti previsti dalla legge per ogni figlio minore di 18 anni, inclusi i figli minori adottati e in affido preadottivo ... finalizzata a dare un sostegno immediato alla genitorialità e alla natalità ... adottata in attesa dell'attuazione dell'assegno unico e universale che dovrà riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli**^[4].

Dopo la conversione in legge del DL 79/2021, che ha garantito la necessaria copertura giuridica ed economica alla situazione degli assegni familiari per il secondo semestre del 2021, **il Consiglio dei Ministri ha dunque approvato lo scorso 18 novembre il decreto legislativo che pone le basi concrete per l'attuazione della norma sull'assegno unico e universale** in esecuzione della delega conferi-

ta al Governo con la legge 1° aprile 2021, n. 46. Fermo restando che tale decreto legislativo è attualmente all'esame, per il parere, delle competenti commissioni parlamentari, va ricordato che questo provvedimento, una volta approvato in via definitiva, fissa le regole procedurali ed i limiti economici da rispettare per poter ottenere l'assegno; proviamo a schematizzare e riassumere il tutto.

Disciplina generale

A decorrere dal **1° marzo 2022 è istituito l'assegno unico e universale per i figli a carico**, che costituisce un beneficio economico attribuito, su base mensile, per il periodo compreso tra marzo di ciascun anno e febbraio dell'anno successivo, ai nuclei familiari sulla base della condizione economica del nucleo, in base **all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)**.

Si considerano figli a carico quelli facenti parte del nucleo familiare indicato ai fini ISEE, in corso di validità. Nel caso di nuclei con figli maggiorenni, l'ISEE è calcolato ai sensi degli articoli da 2 a 6 e 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159. In assenza di ISEE il nucleo di riferimento è accertato sulla base dei dati autodichiarati nella domanda.

Beneficiari

L'assegno è riconosciuto:

- a. per ogni **figlio minorenni a carico** e, per i **nuovi nati, decorre dal settimo mese di gravidanza**;
- b. per ciascun **figlio maggiorenne a carico, fino al compimento dei 21 anni di età**, per il quale ricorra una delle seguenti **condizioni**:
 - 1) frequenti un corso di formazione scolastica o professionale, ovvero un corso di laurea;
 - 2) svolga un tirocinio ovvero un'attività lavorativa e possieda un reddito complessivo inferiore a 8.000 euro annui;
 - 3) sia registrato come disoccupato e in cerca di un lavoro presso i servizi pubblici per l'impiego;
 - 4) svolga il servizio civile universale;
- c. per ciascun figlio con disabilità a carico, senza limiti di età.

Requisiti

L'assegno di cui all'articolo è riconosciuto a condizione che al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio il richiedente sia in possesso congiuntamente dei seguenti **requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno**:

- a. sia cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea, o suo familiare, titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero sia cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o sia titolare di permesso unico di lavoro autorizzato a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi o sia titolare di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzato a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi;



- b. sia soggetto al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia;
- c. sia residente e domiciliato in Italia;
- d. sia o sia stato residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi, ovvero sia titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno semestrale.

Valore dell'assegno

Per ciascun figlio minorenni è previsto un importo pari a 175 euro mensili. Tale importo spetta in **misura piena per un ISEE pari o inferiore a 15.000 euro**. Per livelli di ISEE superiori, esso si riduce gradualmente fino a raggiungere un valore pari a 50 euro in corrispondenza di un ISEE pari a 40.000 euro. Per livelli di ISEE superiori a 40.000 euro l'importo rimane costante.

Per ciascun figlio maggiorenne fino al compimento del ventunesimo anno di età è previsto un importo pari a 85 euro mensili. Tale importo spetta in misura piena per un ISEE pari o inferiore a 15.000 euro. Per livelli di ISEE superiori, esso si riduce gradualmente fino a raggiungere un valore pari a 25 euro in corrispondenza di un ISEE pari a 40.000 euro. Per livelli di ISEE superiori a 40.000 euro l'importo rimane costante.

Per ciascun figlio successivo al secondo è prevista una maggiorazione dell'importo pari a 85 euro mensili. Tale importo spetta in misura piena per un ISEE pari o inferiore a 15.000 euro. Per livelli di ISEE superiori, esso si riduce gradualmente fino a raggiungere un valore pari a 15 euro in corrispondenza di un ISEE pari a 40.000 euro. Per livelli di ISEE superiori a 40.000 euro l'importo rimane costante.

Per ciascun figlio con disabilità minorenni è prevista una maggiorazione, sulla base della condizione di disabilità come definita ai fini ISEE, pari a 105 euro mensili in caso di non autosufficienza, a 95 euro mensili in caso di disabilità grave e a 85 euro mensili in caso di disabilità media.

Per ciascun figlio con disabilità maggiorenne fino al compimento del ventunesimo anno di età è prevista una maggiorazione dell'importo individuato ai sensi del comma 2 pari a 50 euro mensili.

Per ciascun figlio con disabilità a carico di età pari o superiore a 21 anni è previsto un assegno dell'importo pari a 85 euro mensili. Tale importo spetta in misura piena per un ISEE pari o inferiore a 15.000 euro. Per livelli

di ISEE superiori, esso si riduce gradualmente fino a raggiungere un valore pari a 25 euro in corrispondenza di un ISEE pari a 40.000 euro. Per livelli di ISEE superiori a 40.000 euro l'importo rimane costante.

Per le madri di età inferiore a 21 anni è prevista una maggiorazione degli importi pari a 20 euro mensili per ciascun figlio.

Nel caso in cui entrambi i genitori siano titolari di reddito da lavoro, è prevista una maggiorazione per ciascun figlio minore pari a 30 euro mensili. Tale importo spetta in misura piena per un ISEE pari o inferiore a 15.000 euro. Per livelli di ISEE superiori, esso si riduce gradualmente fino ad annullarsi in corrispondenza di un ISEE pari a 40.000 euro. Per livelli di ISEE superiori a 40.000 euro la maggiorazione non spetta.

Nel caso di assenza di ISEE spettano gli importi corrispondenti a quelli minimi.

A decorrere dall'anno 2022 è riconosciuta una maggiorazione forfettaria per i **nuclei familiari con quattro o più figli**, pari a 100 euro mensili per nucleo.

Per i nuclei familiari con ISEE non superiore a 25.000 euro, al fine di consentire la graduale transizione alle nuove misure a sostegno dei figli a carico e di garantire il rispetto del principio di progressività, per le prime tre annualità, è istituita una maggiorazione di natura transitoria, su base mensile, dell'importo dell'assegno.

Presentazione della domanda ed erogazione del beneficio

La domanda per il riconoscimento dell'assegno è presentata a decorrere dal 1° gennaio di ciascun anno ed è riferita al periodo compreso tra il mese di marzo dell'anno di presentazione della domanda e quello di febbraio dell'anno successivo. **La domanda è presentata in modalità telematica all'INPS ovvero presso gli istituti di patronato.**



La domanda è presentata da un genitore ovvero da chi esercita la responsabilità genitoriale. L'assegno è riconosciuto a decorrere dal mese successivo a quello di presentazione della domanda; nel caso in cui è presentata entro il 30 giugno dell'anno di riferimento, l'assegno è riconosciuto a decorrere dal mese di marzo del medesimo anno. Ferma restando la decorrenza, l'INPS provvede al riconoscimento dell'assegno entro sessanta giorni dalla domanda.

Nel caso di nuove nascite in corso di fruizione dell'assegno, la modifica alla composizione del nucleo familiare deve essere comunicata entro centoventi giorni dalla nascita del nuovo figlio, con riconoscimento dell'assegno a decorrere dal settimo mese di gravidanza.

L'erogazione dell'assegno avviene mediante accredito su IBAN ovvero mediante bonifico domiciliato, fatto salvo quanto previsto in caso di nuclei familiari percettori di Reddito di cittadinanza.

Con riguardo all'assegno relativo ai mesi di gennaio e febbraio di ogni anno, si fa riferimento all'ISEE in corso di validità a dicembre dell'anno precedente.

Compatibilità rispetto alle prestazioni sociali

L'assegno unico è compatibile con la fruizione di eventuali altre misure a favore dei figli a carico erogate dalle regioni, province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali.

Per i nuclei familiari percettori del Reddito di cittadinanza l'INPS corrisponde d'ufficio l'assegno congiuntamente ad esso e con le modalità di erogazione del Reddito di cittadinanza, fino a concorrenza dell'importo dell'assegno spettante in ciascuna mensilità.

Infine, va segnalato che l'assegno unico e universale non concorre alla formazione del reddito complessivo ai fini dell'IRPEF. ■

Note

[1] G.U. n.82 del 06-04-2021

[2] studiocataldi.it

[3] G.U. n. 188 del 07-08-2021

[4] inps.it

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

La costituzione degli enti di patronato in Italia

Evoluzione e ampliamento dei compiti - Seconda parte

di Riccardo Rizza [*]



La legge n. 152/2001

La legge 30 marzo 2001, n. 152 è il frutto di un processo legislativo complesso e di forte innovazione che nella seconda metà degli anni 90, investe l'insieme dell'ordinamento delle politiche sociali e del Terzo settore. Nella XIII Legislatura (1996-2001) infatti, vengono approvate leggi importanti riguardanti il Sistema Sanitario Nazionale, il riordino dei servizi socio-assistenziali (L. n. 328/2000), l'ordinamento delle Onlus, il riconoscimento delle associazioni di promozione sociale, la revisione del Titolo V della Costituzione con la codificazione del principio di sussidiarietà (nuovi artt. 118 e 119 Cost.).

In questo quadro di riferimento il legislatore ha rifondato la regolamentazione della materia, dettando nuove regole per la costituzione, affidata a Confederazioni e Associazioni di lavoratori che annoverino nei propri statuti finalità assistenziali e diano affidamento di provvedervi con mezzi adeguati, il riconoscimento nonché la valorizzazione degli Istituti di patronato in attuazione degli artt. 2 e 3, secondo comma, 18, 31, secondo comma, 32, 35 e 38 della Costituzione.

Ha fatto ciò riscrivendo la disciplina, previa abrogazione integrale ed espressa della normativa previgente (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804 e legge 27 marzo 1980, n. 112). La nuova legge ribadisce la scelta, operata con legge n. 112/1980, sulla natura giuridica dei patronati, qualificandoli "persone giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità" (art. 1). Il servizio consiste fondamentalmente in tre attività: informazione, assistenza e tutela, anche con poteri di rappresentanza, "a favore dei lavoratori dipendenti, ma anche dei lavoratori autonomi, dei pensionati, dei singoli cittadini italiani, stranieri e apolidi presenti nel territorio dello Stato e dei loro superstiti ed aventi causa".

Queste attività sono finalizzate al perseguimento in Italia e all'estero delle "prestazioni di qualsiasi genere in materia di sicurezza sociale, di immigrazione ed emigrazione, previste da leggi, regolamenti statuti contratti collettivi, e altre fonti normative, erogate da Amministra-

zioni ed enti pubblici da enti gestori di fondi di previdenza complementare o da stati esteri nei confronti dei cittadini italiani o già in possesso della cittadinanza italiana anche se residenti all'estero" (art. 7, primo comma).

Nuovi servizi e nuove attività, dunque, con la possibilità di affiancarsi anche a presenze istituzionali con cui i patronati possono convenzionarsi per svolgere le funzioni nei campi assegnati dalla nuova normativa.

Nell'ambito delle funzioni assegnate ai patronati la nuova legge sembra quindi proiettare i patronati verso due finalità basilari, la prima garantita dal contributo ministeriale, ovvero quella dell'assistenza previdenziale ed assistenziale prestate secondo rinnovate modalità, che comunque garantiscano il permanere del consolidamento del ruolo sinora svolto dai patronati.

La seconda quella del "mercato sociale" per la tutela dei diritti e la prestazione di servizi con massima flessibilità di autofinanziamento



e stipula di convenzioni sia con enti pubblici che con privati (professionisti o organizzazioni), puntando decisamente anche per quanto riguarda il meccanismo del finanziamento sulla qualità del servizio attraverso un rapporto sinergico che consenta di intensificare i rapporti con gli enti previdenziali fino ad arrivare a protocolli che prevedano maggiore collaborazione nei processi decisionali in materia di previdenza e di assistenza sociale.

La legge 30 marzo 2001, n. 152, all'art. 2, affida la costituzione e la gestione degli Istituti di patronato a Confederazioni e Associazioni di lavoratori che annoverino nei propri statuti finalità assistenziali e diano affidamento di provvedervi con mezzi adeguati.

La costituzione degli stessi è, in ogni caso approvata, sussistendone i presupposti, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Conseguito il riconoscimento gli Istituti di patronato assumono, ai sensi dell'articolo 1 della legge citata, la natura di persona giuridica di diritto privato con funzioni di pubblica utilità.

Tale configurazione consente di affermare che gli Istituti in parola, pur essendo emanazione di associazione di lavoratori, sono soggetti di diritto privato autonomi e quindi entità a sé stanti, dotati di personalità giuridica e, quindi, idonei a divenire titolari di diritti e obblighi.

La distinzione è, altresì, rilevabile anche sul piano organizzativo. Infatti, gli Istituti di patronato hanno, ai sensi dell'articolo 4 della legge citata, un proprio statuto che ne determina l'organizzazione con strutture territoriali, propri organi che compiono atti giuridici imputabili agli stessi nonché proprie funzioni.

In quanto soggetti giuridici a sé stanti, sussiste, pertanto, in capo agli stessi la capacità di stare in giudizio "per il libero esercizio dei diritti che si fanno valere" di compiere e richiedere atti processuali al fine di ottenere, attraverso l'organo giudicante, una pronuncia di merito.

Patronati e rapporto con le strutture sindacali

Dal momento del riconoscimento giuridico si ha un vero e proprio distacco tra i soggetti promotori e i singoli istituti di patronato, in particolare dal punto di vista patrimoniale.

Infatti, la personalità giuridica importa l'introduzione di un soggetto giuridico che, pur pro-

manando da una o più persone fisiche o giuridiche, diventa un soggetto nuovo ed autonomo.

Tale aspetto è evidente nelle fondazioni di cui agli artt. 14 e ss. del codice civile; infatti, esse rappresentano un patrimonio dedicato ad uno scopo, e l'acquisto della personalità giuridica ha una funzione "certificativa" di tale destinazione, tanto che da tale momento la cesura con i fondatori diviene definitiva ed irreversibile ed il complesso dei beni, destinato appunto al raggiungimento dello scopo della fondazione, non appartiene più a nessuno, stante il distacco dell'ente fondatore e la posizione meramente esecutiva dell'organo amministrativo.

Anche il patronato, in maniera analoga a quella appena descritta, con l'acquisto della personalità giuridica, diviene *un'organizzazione giuridicamente autonoma* rispetto al soggetto promotore.

L'autonomia giuridica è il presupposto necessario per il perseguimento degli scopi pubblici dei patronati in maniera indipendente dal soggetto promotore.

Il legislatore, individuando nei patronati la forma organizzativa necessaria per attuare nell'ordinamento alcuni valori costituzionali rilevanti, ha stabilito che, fin dal momento del riconoscimento, il patronato deve essere dotato di un'organizzazione autosufficiente ed idonea a perseguire i propri scopi. Emerge pertanto la volontà di configurare gli istituti di patronato quali soggetti non solo autonomi giuridicamente ma anche autosufficienti a livello organizzativo, rafforzando la tesi dell'impermeabilità dell'organizzazione patronale.

Tale tesi trova conferma nella *disciplina degli operatori* impiegati dai patronati.

In base all'art. 6 della legge n. 152/2001 i patronati, come regola generale, per lo svolgimento delle proprie attività operative possono avvaler-



si esclusivamente di lavoratori subordinati dipendenti degli istituti stessi. Il ricorso a lavoratori “dipendenti delle organizzazioni promotrici” è possibile solo se essi sono comandati presso gli Istituti stessi con provvedimento notificato alla Direzione territoriale del lavoro e, per l'estero, alle autorità consolari e diplomatiche.

Quanto agli operatori del patronato, dal dettato normativo emerge che:

- essi devono essere, di regola, dipendenti dei patronati stessi;
- altre forme di collaborazione sono da considerarsi eccezionali (art. 6, co. 2 e art. 3 della legge n. 152/2001) oppure soggette a procedure particolari (ricorso a dipendenti delle organizzazioni promotrici).

Pertanto, dalla norma si evince che il patronato – atteso che anche l'organizzazione è finanziata con fondi pubblici – deve utilizzare tali lavoratori esclusivamente per far fronte a proprie esigenze organizzative.

Rientra sempre nell'assetto organizzativo, la questione dell'organizzazione delle sedi del patronato.

In base all'art. 7 del D.M. 193/2008 infatti, la struttura organizzativa è obbligatoriamente predeterminata in sede centrale, sedi provinciali ed eventualmente sedi regionali e zonali in Italia e sedi operative all'estero (comma 1). A rimarcare l'autonomia organizzativo-funzionale, il successivo comma 7 dispone che le sedi suindicate devono essere funzionalmente autonome l'una dall'altra e dall'organizzazione promotrice ed occupare locali diversi dalla stessa e dai servizi da essa promossi, anche se ubicati nella stessa struttura. In caso contrario, ai sensi del successivo comma 13, la sede non può essere riconosciuta.

Le peculiari funzioni svolte impediscono che l'attività dei patronati possa essere definitivamente confusa con quella delle organizzazioni promotrici.

Nei rapporti con il sindacato promotore, pertanto, difficilmente il patronato può mettere a disposizione “all'esterno” proprie risorse per svolgere attività diverse da quelle istituzionali ex art. 7 e ss. della legge n. 152/2001, mentre, il sindacato, può comandare propri dipendenti presso i patronati ex art. 6, co. 1 della legge n. 152/2001 oppure può finanziare gli stessi con contributi e anticipazioni.

L'autonomia organizzativa del patronato ha un ulteriore riflesso sotto l'aspetto dei *controlli pubblici*.

A fronte dell'erogazione di finanziamenti pubblici, infatti, gli istituti di patronato sono sottoposti alla vigilanza del Ministero del lavoro e, in caso di gravi irregolarità, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 152/2001, si può giungere fino al commissariamento o alla scioglimento dello stesso patronato.

È evidente, quindi, che l'autonomia organizzativo-funzionale dei patronati è funzionale non solo ad ottenere i finanziamenti pubblici, ma anche a garantire che i patronati svolgano esclusivamente le attività istituzionali loro affidate ex art. 8 della legge n. 152/2001.

Non a caso, nell'ipotesi di accertate violazioni del proprio compito istituzionale l'art. 16 della legge suindicata stabilisce che il Ministro del lavoro possa nominare un commissario che si occuperà della gestione straordinaria delle attività di cui all'articolo 8.

In conclusione, dunque, l'apertura dei patronati a forme di coordinamento o integrazione con la struttura delle organizzazioni promotrici sembra incontrare i seguenti principali ostacoli normativi:

- i patronati possono utilizzare, alle condizioni ex art. 6, co. 1, legge n. 152/2001, personale delle organizzazioni promotrici. Le organizzazioni promotrici, invece, non possono utilizzare personale del patronato;
- i patronati svolgono attività funzionalmente diverse da quelle dei promotori, pertanto le sedi, ancorché contigue, devono rimanere distinte e singolarmente identificabili (art. 7 D.M. 193/2008);
- le attività dei patronati non possono essere confuse con gli altri servizi svolti dall'organizzazione promotrice e ciò in quanto l'at-



tività dei patronati, essendo un servizio di pubblica utilità è non solo finanziata con contributi pubblici, ma è anche sottoposta ad un sistema di controlli speciali (art. 16 legge n. 152/2001), che impongono agli stessi patronati di perseguire esclusivamente il proprio compito istituzionale.

Il D.M. n. 193/2008: finanziamento e vigilanza dei patronati

In base all'art. 13 della legge 152 del 2001, il D.M. n. 193 del 10 ottobre 2008 dispone che il finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale è corrisposto sulla base della valutazione della loro attività e della loro organizzazione in relazione all'estensione e all'efficienza dei servizi offerti degli istituti medesimi.

Al finanziamento si provvede attraverso un prelievo dello 0,226% sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati dagli enti previdenziali pubblici. Esso copre i costi dell'attività e dell'organizzazione dei patronati per le attività di assistenza svolte ai fini del conseguimento delle prestazioni in materia di previdenza e quiescenza obbligatorie, per le prestazioni di carattere socio-assistenziale comprese quelle in materia di emigrazione ed immigrazione. Questo prelievo, che non può avere destinazione diversa, connota il finanziamento degli enti di patronato come finanziamento pubblico, non a carico della fiscalità, ma come concorso dei proventi di una piccola frazione di contribuzione previdenziale alla tutela dei lavoratori assicurati in un'ottica solidaristica.

È evidente che questo criterio è strettamente correlato alla funzione degli enti di patronato che sono remunerati non già rispetto ad una funzione di *service* verso gli enti previdenziali ma come entità che operano in modo autonomo, *ope legis*, sotto il controllo del Ministero del lavoro quale organo di sorveglianza che è anche luogo di monitoraggio dell'organizzazione e dell'attività rendicontata, in proporzione alla quale le risorse sono ripartite. Ogni anno, infatti, gli Ispettorati del lavoro verificano l'attività svolta, le strutture ed il personale.

Tale modalità di finanziamento lascia i patronati liberi da vincoli di sorta per un'effettiva esigibilità dei diritti previdenziali. Una tutela libera dunque anche dal condizionamento degli

enti previdenziali che sono i raccoglitori della contribuzione su cui si attua il prelievo.

Tutto ciò non implica un rapporto conflittuale (vengono prese a riferimento le pratiche con esito positivo ai fini della premialità) né impedisce raccordi protocollari con gli enti previdenziali per ottimizzare la funzione reciproca. Non solo, questa forma di finanziamento non impedisce nemmeno di svolgere funzioni indotte di service all'ente previdenziale: l'inoltro di una domanda telematica di pensione, di redditi telematici nei fatti ottimizza le operatività dei rispettivi ruoli.

Il dato più interessante è quello della gratuità del servizio rivolto al lavoratore. Una gratuità "particolare" ove si consideri che il servizio è comunque remunerato dalla contribuzione previdenziale.

L'approvazione del D.M. n. 193/2008, nell'alveo di una conferma di fondo delle modalità di finanziamento precedenti, ha tuttavia predisposto un aggiornamento dei criteri di rilevazione dell'attività per la ripartizione del finanziamento. Da un lato, viene introdotto maggior rigore nella rilevazione delle caratteristiche funzionali dell'organizzazione degli enti, dall'altro, viene privilegiata l'attività effettivamente svolta.

Gli enti di patronato devono rendicontare a livello statistico l'insieme delle prestazioni garantite all'utenza anche se solo alcune di esse, quelle più significative indicate nelle tabelle allegate al decreto, costituiscono il "paniere" per il finanziamento. Merita di essere evidenziato che nel paniere è stata introdotta l'attività svolta verso gli immigrati – con le domande di rinnovo dei permessi di soggiorno e di ricongiungimento familiare – considerato che l'incidenza della popolazione straniera in Italia si sta allineando ai valori registrati in paesi di più consolidata tradizione immigratoria.



Con la rilevazione complessiva dell'attività si è voluto evidenziare la mole enorme delle molteplici tipologie di prestazioni che i patronati sono chiamati ad espletare, senza tener conto che l'evoluzione del sistema di welfare, con una molteplicità di prestazioni, porta nelle sedi dei patronati una tipologia di utenza sempre più varia ed estesa.

Legge di stabilità 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228): cosa cambia per i patronati

Nella logica del contenimento della spesa pubblica la legge 24 dicembre 2012, n. 228, (c.d. "legge di stabilità"), prevede, a decorrere dal 2014, una riduzione del finanziamento agli Istituti di patronato e di assistenza sociale corrisposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nella misura di 30 milioni di euro annui (art.1, co. 9) e, in via subordinata, l'attuazione di una riforma della disciplina relativa ai medesimi Istituti. In particolare la riforma prevede una modifica della legge n. 152/2001 con l'obiettivo di consolidare l'attività degli Istituti di patronato e assistenza sociale e garantire un più efficace utilizzo delle risorse pubbliche.

In merito alla riduzione del finanziamento degli Istituti di patronato, il comma 9 prevede che, in caso di ritardo nell'attuazione della riforma summenzionata, il risparmio sia assicurato anche mediante una riduzione delle spese rimodulabili dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

I successivi commi da 10 a 12 introducono modifiche alla disciplina degli istituti medesimi con riferimento a: i requisiti per la loro costituzione e gestione; lo svolgimento di verifiche ispettive straordinarie; la modifica, mediante regolamento ministeriale ed altri decreti ministeriali, dei criteri di riparto del finanziamento, in base ai parametri aggiuntivi di cui alla lettera e) del comma 10 e di cui al comma 14.

I patronati, infatti, potranno essere emanazione di confederazioni ed associazioni sindacali che siano costituite ed operative da almeno otto anni (nella previgente normativa erano tre) e abbiano sedi in almeno 2/3 delle regioni e in 2/3 delle province (non più 1/3). Gli stessi dovranno allegare alla domanda di riconoscimento un progetto con l'indicazione di apertura di sedi in 2/3 delle regioni e in 2/3 delle province del territorio nazionale (non più 1/3) secondo criteri di adeguata distribuzione sul territorio nazionale individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali; per l'anno 2014 i requisiti

si riferiscono alla metà delle regioni e alla metà delle province del territorio nazionale. Ciò è finalizzato ad evitare comportamenti impropri e l'utilizzo di sedi fittizie, nonché a garantire un'adeguata distribuzione delle sedi stesse su tutto il territorio nazionale per assicurare l'efficienza dei servizi resi.

I patronati già esistenti devono adeguare le loro strutture entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della norma (ossia, dal 1° gennaio 2013) mentre quelli di nuova istituzione dal 2015.

Per quanto riguarda le verifiche ispettive il comma 10, lett. d) dispone che le somme destinate dalla previgente normativa al controllo delle sedi all'estero per la verifica dell'organizzazione e dell'attività possono attualmente essere utilizzate anche per quelle straordinarie in Italia e per la formazione del personale.

Infine, con riferimento alle modalità di ripartizione del finanziamento (comma 10, lett.e)), nell'ambito dei criteri stabiliti dall'articolo 7 della legge n. 152/2001, si riconosce prioritario rilievo alla qualità dei servizi prestati, verificata attraverso una relazione annuale redatta dagli enti pubblici erogatori delle prestazioni previdenziali e assicurative con riferimento a standard qualitativi fissati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentiti gli Istituti di patronato e di assistenza sociale. Ai sensi del comma 14, viene, altresì, valorizzata ai fini del finanziamento l'attività a punteggio "0" avviata con modalità telematica. ■

La prima parte è stata pubblicata su Lavoro@Confronto n. 46

[*] Rappresentante Regionale per il Friuli Venezia Giulia della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. Responsabile della Sede provinciale di Udine del Patronato ENCAL-CISAL. Ha conseguito la Laurea in Diritto per le imprese e le istituzioni con la tesi dal titolo "Gli istituti di patronato e di assistenza sociale"



Green pass: abuso di potere o mossa strategica?

di Alberto Del Prete [*]



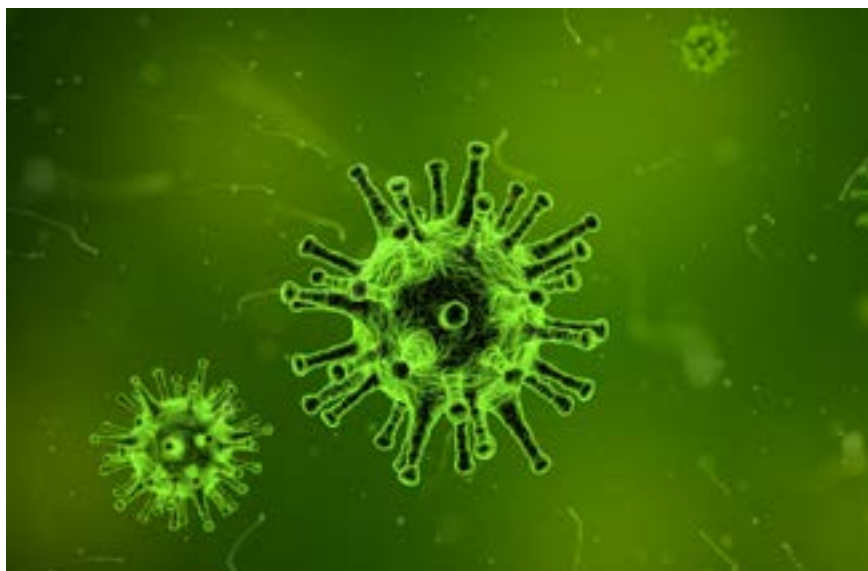
I termini essenziali del problema

Da quasi due anni, ormai, non si riesce più ad aprire un telegiornale o un giornale radio, praticamente a qualsiasi ora, senza imbattersi, come prima notizia, o comunque sempre tra le primissime, sugli aggiornamenti quotidiani sul COVID-19, le sue conseguenze e le possibili forme di contrasto di questa malattia che, a ben vedere, ha cambiato, forse per sempre, la vita dell'intera popolazione mondiale, e non soltanto di chi ne abbia subito le conseguenze dirette, avendo effettivamente contratto il contagio, ma anche indirettamente, visto che i riflessi si sono fatti sentire pesantemente, non soltanto nel nostro Paese, anche sul piano economico e sociale. Basti soltanto pensare che, nel corso del 2020, in molti speravano che passasse presto quello che è stato ben presto definito un *annus horribilis*, sperando, o, forse, volendo a tutti i costi illudersi di sperare, quasi che fosse un *mantra collettivo*, che l'anno nuovo avrebbe finalmente spazzato via questa moderna pestilenza. Ma siamo, ormai, arrivati, praticamente alla fine del 2021 ed il problema, invece, è rimasto, purtroppo, in tutta la sua gravità. È pur vero, ad essere onesti, che le condizioni generali sono, in effetti, nettamente migliorate rispetto all'anno precedente, e questo va considerato alla stregua di un dato indiscutibile, ma è altrettanto vero, tuttavia, che nelle attuali condizioni siamo praticamente certi che ce lo porteremo di sicuro anche nell'anno 2022 e, se vogliamo essere onesti fino in fondo innanzitutto con noi stessi, chissà per quanti anni ancora dovremo fare i conti con questa autentica piaga.

Tutti ricorderanno come il corrente anno sia iniziato, in effetti, con l'attuazione, su vasta scala, della vaccinazione che, a dire il vero, era già stata iniziata fin dagli ultimissimi giorni del 2020. E man mano che si progrediva con lo stato di avanzamento della campagna vaccinale, si è iniziato a parlare, sempre più spesso e diffusamente, di un nuovo strumento che potesse servire, almeno nelle intenzioni, ad evitare di doversi rinchiudere di nuovo in casa, così come avvenuto negli indimenticabili mesi del *lockdown* della primavera dell'anno 2020. Il riferimento è a quel che ormai tutti conoscono come *green pass*, che, ad un certo punto, è stato reso obbligatorio per poter svolgere praticamente qualunque tipologia di attività per la quale sia comunque prevista l'uscita dalla propria abitazione.

E proprio perché detto strumento è stato, di fatto, indicato come una sorta di lasciapassare per lo svolgimento di qualsiasi attività che avesse in sé dei risvolti

di natura sociale, prima fra tutte il lavoro, si capisce allora come ben presto sia finito al centro delle contestazioni di tutti coloro che, per scelta, ovvero per necessità (soprattutto per i casi legati a complicazioni per motivi di salute), hanno comunque rifiutato la vaccinazione che lo Stato ha messo a disposizione gratuitamente per l'intera popolazione, senza distinzioni di alcun genere, se si esclude soltanto quella attinente alla fascia d'età anagrafica,



ma soltanto al fine di stabilire una graduazione di priorità.

Proprio per questo il *green pass* è stato anche oggetto di numerose manifestazioni di piazza (proprio quando si sarebbero dovuti evitare gli assembramenti) nel corso delle quali i dissenzienti, a vario titolo, hanno inteso far sentire a chiare note la propria voce. E, purtroppo, non sono neppure mancate talune degenerazioni violente di dette manifestazioni che sono finite, principalmente per questo motivo, nelle cronache nazionali.

Ora, premesso che le manifestazioni, di per sé, debbono essere, almeno in astratto, ritenute pienamente legittime, mentre tutte le varie forme di violenza che, poi, ne sono direttamente o indirettamente scaturite vanno sempre e comunque condannate, a prescindere da qualunque giustificazione si sia anche soltanto tentato di addurre a sostegno delle stesse, dev'essere comunque evidenziato che, in tali contesti, il *green pass* è finito inevitabilmente sotto accusa ed è stato, pertanto, definito in vari modi, riassumibili in un'unica espressione, se non altro per un'insopprimibile esigenza di sintesi, ossia come un vero e proprio "abuso di potere", con il quale il Governo si sarebbe spinto a limitare, più o meno ingiustificatamente, una serie di libertà personali, primo fra tutti il lavoro che, non può non essere ricordato, per larghissime fasce della popolazione rappresenta, come tale, anche uno, e molto spesso anche l'unico, strumento di sostentamento personale e familiare.

D'altra parte, tuttavia, neppure si possono del tutto ignorare i numeri che, in concreto e sotto vari profili, parlano dell'attuale stato della pandemia da COVID-19, dai quali si desume, con ragionevole certezza, che la con-

dizione attuale dell'Italia e degli italiani sia stata, a ben vedere, nettamente migliorata sia rispetto al recente passato, sia rispetto alla situazione attuale riscontrabile, invece, negli altri Paesi stranieri. Basti soltanto pensare, a tal proposito, per comprendere adeguatamente la portata di quanto appena affermato, che al di fuori dei nostri confini nazionali, l'intera Europa, per limitarsi, al momento, ad osservare soltanto la sfera continentale, si trova a dover affrontare quella che viene comunemente definita la quarta ondata del virus, della quale, per nostra grande fortuna, ce ne siamo accorti, per lo più, soltanto dalle cronache riportate dai mezzi di comunicazione. Infatti, un po' ovunque, in Europa, i contagi crescono a dismisura, anche per l'effetto dell'efficacia delle varianti del virus, ed il numero dei decessi per COVID-19 continua a salire, in qualche caso, addirittura fuori controllo, mentre in Italia, al di là di un lento aumento dei suddetti valori, il fenomeno appare, almeno per il momento, ancora sufficientemente sotto controllo.

Paradossalmente, visto che in genere l'Italia è stata storicamente spesso chiamata a doversi adeguare all'Europa, sotto vari profili, in questo caso, invece, la condizione si è nettamente ribaltata, laddove è l'Europa, in questo caso, ad essere chiamata a dover prendere spunto dall'Italia nelle modalità di gestione della pandemia. Se ciò è vero, e non v'è dubbio che lo sia, vuol dire, dunque, che siamo, ormai, diventati particolarmente esperti in questo settore che, data la diffusione, praticamente planetaria del virus, si rivela, in effetti, anche un fattore particolarmente strategico non soltanto sotto il profilo sanitario, poiché una efficiente gestione della pandemia, consente anche di far ripartire, a pieno regime, l'intero sistema economico che si era, in qualche modo, praticamente bloccato, specialmente nel periodo del *lockdown* del 2020.

Ma, allora, appare lecito chiedersi, cosa ha fatto l'Italia per trovarsi in questa condizione privilegiata che gli altri Paesi europei non hanno fatto? A cosa si deve questa differenza così netta?

La risposta, in effetti, appare piuttosto semplice, forse perfino banale. In Italia, secondo quanto riportato dal Governo^[1], si è arrivati a



somministrare quasi 100 milioni di dosi vaccinali, che hanno interessato circa l'85% della popolazione over 12 anni che hanno completato il ciclo vaccinale, dato che sale, poi, a circa l'88% della popolazione over 12 anni se si considerano tutti coloro che hanno avuto almeno una somministrazione. Secondo altra autorevole fonte^[2], inoltre, se si considera l'intera popolazione per ciascun Paese, evitando, cioè, di escludere i bambini al di sotto dei 12 anni, l'Italia si attesta comunque su una quota del 77% circa di persone che hanno completato il ciclo vaccinale, che sale all'80% circa con una sola dose. Sempre secondo la stessa fonte l'Unione Europea, nel suo insieme, si attesta su una soglia del 67% circa di persone che hanno completato il ciclo vaccinale e del 71% circa che hanno ricevuto una sola dose. E già qui, in questo contesto, la differenza, a nostro vantaggio, appare tutt'altro che trascurabile. Se, poi, si allarga ulteriormente l'orizzonte all'intera popolazione mondiale, il dato di coloro che hanno completato il ciclo vaccinale scende al 44% circa, mentre quello relativo a coloro che hanno ricevuto una sola dose si ferma al 55% circa, per cui il differenziale con l'Italia assume proporzioni significative. Se, infine, si scende ancor più nel dettaglio, ci si accorge drammaticamente che una considerevole numero di Paesi africani non supera il 5% di vaccinati, con picchi negativi tra l'1 ed il 2%.

Questi numeri, dunque, spiegano da soli, in maniera più che sufficiente, la differenza attualmente esistente tra l'Italia e gli altri Paesi stranieri, soprattutto extraeuropei. Se, poi, ci si riferisce al *green pass*, di cui si è già disquisito in precedenza (Anno IX – N° 46), l'Italia è stato fra i primi Paesi europei ad introdurre l'utilizzo, dando luogo, in una prima fase, anche a polemiche strumentali da parte di coloro che, fin dall'inizio, hanno avversato il ricorso a questo strumento. Si è assistito, tuttavia, soprattutto nelle ultime settimane, ad un ricorso via crescente e più stringente allo strumento in parola, anche in altri Paesi europei, al fine di salvaguardare, per quanto possibile, la prosecuzione dello svolgimento delle ordinarie attività sociali nel bel mezzo della già citata quarta ondata del virus.

Le due opzioni in campo

A questo punto si pone, allora, la domanda cruciale, se, cioè, il *green pass* debba ritenersi un vero e proprio abuso di potere, in quanto strumento attraverso il quale si limita, almeno in parte, ma comunque significativo, l'esercizio di talune libertà costituzionali, ovvero possa considerarsi, piuttosto, come una vera e propria mossa strategica, per cercare di contemperare il controllo della circolazione del virus, da un lato, e lo svolgimento delle normali attività quotidiane, dall'altro, prima fra tutte la possibilità di recarsi al lavoro.

Appare evidente come ciascuno, in linea di principio, possa liberamente propendere per l'una o per l'altra soluzione, anche in considerazione del fatto che in entrambe le posizioni possono essere richiamate argomentazioni di tutto rispetto. Questo significa, allora, che non si tratta, a ben vedere, di scegliere tra una risposta giusta ed una sbagliata, se non altro in termini assoluti, ma di verificare, tra due risposte sicuramente differenziate, ma egualmente degne della massima considerazione, quale debba ritenersi preferibile per l'interesse generale della collettività, atteso che, le modalità di propagazione, nonché le potenziali conseguenze, del COVID-19, fanno sì che la questione non possa ritenersi soltanto di stretta rilevanza individuale, ma di sicuro interesse collettivo.

Ne deriva, allora, che, a fronte di detta impostazione, se quest'ultimo dev'essere considerato l'aspetto prevalente, la risposta, a questo punto, non potrà che essere univoca, nel senso che il *green pass*, criticabile, in linea di principio, finché si vuole, pur tenendo conto delle inevitabili limitazioni di detto strumento, visto



che non può, in nessun caso, essere inteso come scudo impenetrabile per prevenire eventuali nuovi contagi, non può che essere considerato alla stregua di una mossa strategica da parte di chi, come il Governo, in tutte le sue componenti centrali e periferiche, ha il dovere di tutelare la salute pubblica, salvaguardando, al contempo, l'ordinario svolgimento della vita quotidiana di tutti i cittadini, anche per ridare fiato alla ripresa di un'economia già fin troppo penalizzata, lo scorso anno, dalle conseguenze indirette della pandemia.

Le possibili conseguenze

Questo, però, non significa neppure che si debbano necessariamente penalizzare le persone non vaccinate, tra le quali, va sempre ricordato, non ci sono soltanto coloro che, per scelta individuale, decidono di non vaccinarsi, ma anche coloro che, pur volendo, non possono farlo per motivi di salute. Vero è che questo pone un problema di non facile soluzione, poiché i non vaccinati continuano comunque a rappresentare una parte importante della collettività, circa il 20% della popolazione complessiva, includendo anche i bambini al di sotto dei 12 anni, secondo i dati forniti in precedenza, che sono maggiormente esposti, rispetto ai vaccinati, non soltanto a possibili contagi, ma anche ad eventuali conseguenze pesanti portate dalla malattia. Ma è pur vero che, per quanto, in situazioni particolari, possa ritenersi lecito un parziale restringimento della libertà personale, che comunque dev'essere delimitato nel tempo, diventa davvero difficile, in un regime che voglia autenticamente definirsi democratico, arrivare ad ammettere una completa coar-

tazione della volontà individuale di chi, legittimamente, rifiuta di essere vaccinato. Anche perché, se, da un lato, appare giusto comunque trovare una soluzione per gestire, se non altro in condizioni di relativa sicurezza, tutti coloro che non possono vaccinarsi, nulla impedisce, almeno in linea generale ed astratta, dall'altro lato, che soluzioni analoghe possano essere ricercate, anche per chi non vuole farlo, salvaguardando e rispettando, in tal modo, le scelte individuali. Da questo punto di vista debbono, dunque, intendersi difficilmente proponibili eventuali posizioni tendenti all'obbligo vaccinale generalizzato di cui, occasionalmente si discute, anche in considerazione del fatto che, così come previsto dall'art. 32 Cost., un siffatto obbligo è sottoposto a riserva di legge, per cui soltanto il Parlamento, con tutte le garanzie del caso, può legittimamente disporre un tale obbligo.

Le ultime novità sul tema

Ad ogni modo, almeno per il momento, pur senza arrivare a tali estremi rimedi, sebbene utilizzando strumenti più *soft*, si è comunque pervenuti ad ulteriori restrizioni che, oltre all'avvio della somministrazione della terza dose vaccinale, a partire dalle fasce a maggior rischio della popolazione, sono state recentemente introdotte, così come decise dal Consiglio dei Ministri del 24 Novembre u.s.^[3], con particolare riferimento alla riduzione del periodo di validità del *green pass*, da 12 a 9 mesi, nonché all'introduzione di quel che è stato denominato il *super green pass*.

Quest'ultimo, in modo particolare, in vigore dal 6 Dicembre 2021 fino almeno al 15 Gennaio 2022 anche nelle Regioni bianche, viene così denominato in quanto viene rilasciato soltanto ai vaccinati ed ai guariti dal COVID-19, con esclusione, dunque, di tutti coloro che, invece, si sono limitati ad eseguire l'esame del tampone molecolare.

Si tratta, di tutta evidenza, di misure maggiormente restrittive che, come tali, finiranno presumibilmente per elevare il livello di protesta almeno da parte di coloro che finora hanno contrastato il ricorso al *green pass*, ma che sono state adottate, spe-



cialmente quest'ultima, con il preciso intento di indurre, almeno una parte di coloro che sono ancora incerti, a sottoporsi a vaccinazione, con l'utilizzo di una metodologia che, per certi versi, appare simile agli strumenti utilizzati talvolta dal legislatore tributario che, in determinate circostanze, piuttosto che vietare espressamente, incoraggia, ovvero scoraggia, un certo tipo di comportamento, riconoscendo un incentivo economico a chi finisce per conformarsi alla volontà del legislatore. In questo caso l'incentivo, se così può essere definito, consiste nella facoltà di entrare in luoghi aperti al pubblico quali spettacoli, cinema, teatro, stadi, nonché bar e ristoranti al chiuso, oltre che feste, discoteche e cerimonie pubbliche. Del resto quella dell'incentivazione appare come l'unica interpretazione corretta dal punto di vista sistematico, atteso che, altrimenti, risulterebbe difficile spiegare per quale motivo, sia stata introdotta una differenziazione nei contesti suindicati, rispetto ad altri contesti potenzialmente a rischio, tra cui, lavoro e mezzi pubblici di trasporto, nei quali, almeno in astratto, le possibilità di contagio restano comunque intatte.

Dev'essere comunque chiarito che, per quanto riguarda, in particolare, l'accesso ai luoghi di lavoro non viene, dunque, richiesto il *super green pass*, laddove si potrà, quindi, continuare ad entrare con l'utilizzo del tampone, anche se, poi, a ben vedere, tutti gli operatori che svolgono le proprie prestazioni lavorative, a qualsiasi titolo, negli ambiti suindicati, dovranno necessariamente dotarsi di *super green pass* per poter continuare a lavorare nei predetti contesti, e quindi sottoporsi a vaccinazione COVID-19, qualora non risultino, eventualmente, già guariti dal virus. Quindi, un'efficacia ulteriormente restrittiva sul piano lavorativo viene, comunque, di fatto, prevista, se non altro almeno per alcune categorie di lavoratori (baristi, ristoratori, camerieri, cuochi ecc...) che, di fatto, vanno ad aggiungersi al personale sanitario ed alle forze dell'ordine, già precedentemente individuati tra le persone assoggettate all'obbligo vaccinale.

Per quanto attiene, infine, alla citata diminuzione della durata del *green pass*, con la stessa si è fatto marcia indietro rispetto a quando, in estate, era stata prorogata la

durata del *green pass* fino a 12 mesi. Di sicuro questo continuo variare, in avanti ed indietro, delle norme che dovrebbero garantire la sicurezza comune non aiutano ad acquisire piena fiducia nel sistema ed a spazzar via i dubbi di coloro che, di fronte all'opzione vaccinale, si dichiarano ancora indecisi. In questi casi, infatti, si rischia addirittura di disperdere l'efficacia propositiva delle campagne promozionali che sostengono il piano vaccinale, soprattutto perché queste continue variazioni dispositive sembrano slegate da qualsiasi fondamento scientifico, visto che, tra l'altro, recenti studi americani[4] avrebbero recentemente dimostrato che l'efficacia protettiva dei vaccini attualmente in uso tende a crollare dopo il decorso di un semestre dalla somministrazione dell'ultima dose ricevuta. ■

Note

- [1] <https://www.governo.it/it/cscovid19/report-vaccini/>
- [2] <https://lab24.ilsole24ore.com/vaccinazioni-mondo/>
- [3] <https://www.ilsole24ore.com/art/super-green-pass-e-obbligo-vaccinale-ecco-novita-24-domande-e-risposte-AEM514y>
- [4] <https://www.quotidiano.net/cronaca/vaccino-covid-efficacia-durata-1.7035010>

[*] *Avvocato, Funzionario Area Amministrativa e Giuridico – Contenzioso, in servizio presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Teramo. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.*



PNRR: Un giorno qualunque all'Ispettorato del Lavoro

di Dario Messineo [*]



Sono le otto del mattino nella sede dell'Ispettorato del lavoro. È un giorno qualunque. La luce del mattino entra dalle finestre e sovrasta, dirompente, i corridoi bui e silenziosi. Si sente solo il ticchettio delle mani sulle tastiere. Piano piano il personale entra in ufficio e nelle stanze polverose di carte. Il sapore è quello di 25 anni fa, quando cataste di libri e gazzette venivano accumulate sugli scaffali. Le pratiche di carta ci sono ancora, come sempre, ma i libri e le gazzette ora non li legge più nessuno. Siamo nell'era digitale, tutti cercano su Google. Il lockdown è appena finito, il ministro Brunetta vuole che tutti rientrino in Ufficio, perché così sono più produttivi. Occorre recuperare l'arretrato ed improvvisamente tutti scoprono che gli impiegati pubblici producono PIL e rendono più efficiente lo Stato. Ma solo perché mangiano fuori nella pausa pranzo e consumano benzina per recarsi lavoro. Bene, forse a qualcosa di buono gli impiegati pubblici servono. Tutti sono utili alla società nel momento del bisogno persino i "fannulloni". Meglio tardi che mai!

Driinn... «Chi è...?». «Sono Gaetano» (ndr: *Pivello* d'ora in poi).

«Buongiorno Gaetano, l'Ufficio è chiuso al pubblico, sono ancora le otto», risponde qualcuno da dietro la porta. «Sì, ma io sono il nuovo assunto, siamo colleghi, ho vinto il concorso da ispettore del lavoro e oggi devo prendere servizio».

Da dietro la porta: «Mannaggia, quindi il primo giorno di lavoro, e nessuno è pronto per l'accoglienza, cominciamo bene».

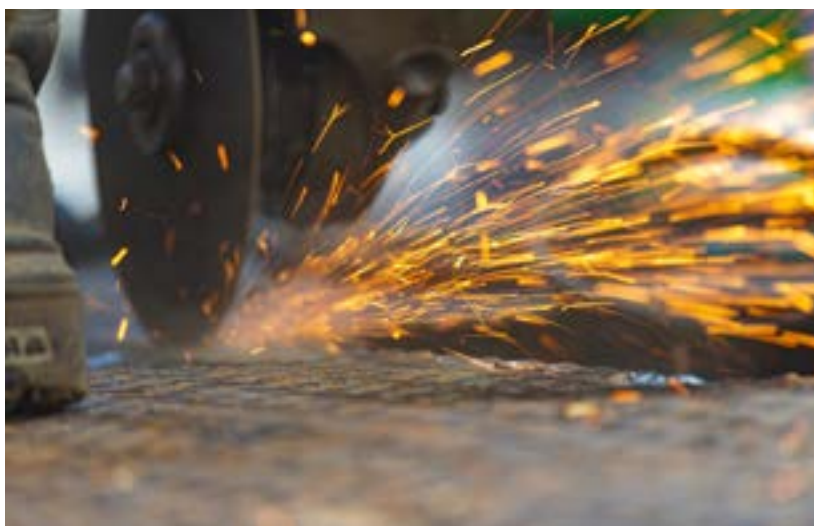
Mimmo: «Buongiorno, Gaetano, accomodati pure, è un piacere conoscerti e benvenuto nella nostra Agenzia. Scusa se nessuno ha fatto gli onori di casa, ma purtroppo siamo talmente oberati, che si approfitta delle prime ore del mattino per svolgere i lavori di *back office*. Sai, siamo rimasti in pochi, e ognuno deve lavorare per due.

Io sono Mimmo, sono un funzionario di questa sede. Noi siamo una grande famiglia e proveniamo da una costola del Ministero del lavoro. Come certamente saprai, siamo diventati Agenzia del Governo nel 2015 proprio per dare risposte efficaci agli utenti e intervenire incisivamente sul mercato del lavoro».

Pivello: «Sì, lo so... ho studiato tanto per superare il concorso. Sono siciliano, ho deciso di trasferirmi qui al nord, ma spero di

rientrare presto a casa per dare una mano alla mia terra martoriata. Sarei curioso di saperne di più per capire cosa mi aspetta. Ho fatto l'Avvocato per alcuni anni dopo l'abilitazione e adesso sono pronto a lasciare la "Toga" per questa nuova avventura. Volevo fare il magistrato, ma purtroppo non si può fare sempre quello che si sogna. Voglio rendermi utile alla collettività e dare una mano al mio paese per un mondo senza infortuni e senza lavoro nero. La mafia ci sguazza in queste cose! Il caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori sono purtroppo una realtà quotidiana al sud e noi viviamo in uno stato di diritto che merita il rispetto delle regole».

Mimmo: «Bene Gaetano mi sembra che tu sia entrato con il piede giusto e porterai certamente una ventata di aria fresca in questa amministrazione un po' *paludata* e tutti ti saremo





grati per questo. Occorre avere pazienza, ci sono tante cose importanti da fare prima. Devi sapere che l'Ispettorato ha una lunga e gloriosa storia e si pone nel solco del controllo del lavoro in tutte le sue forme in ambito Europeo ed internazionale. Pensa che nella Guida Generale degli Archivi di Stato, c'è traccia già nel 1879, due posti di Ispettore nell'industria presso il Ministero all'epoca competente; seguita, nella ricostruzione, dalle norme a tutela del lavoro di donne e fanciulli e per l'istituzione del Corpo degli ingegneri e ispettori nelle miniere (1893) con, in parallelo, i primi passi dell'assicurazione infortuni sul lavoro. Successivamente tra il 1904 e il 1906 sono nati i primi circoli ispettivi, prodromo della istituzione, nel 1912, del Corpo di ispettori dell'industria e del lavoro alle dipendenze del Ministero dell'Industria e nel 1920 nasce il Ministero del lavoro alle cui dipendenze passa l'Ispettorato del lavoro...».

Pivello: «Che storia è mai questa?!... Tutto questo mi rende orgoglioso di far parte di questa gloriosa istituzione!... Però, venendo ai giorni nostri, so che il nuovo PNRR europeo fissa tra gli obiettivi anche quello della lotta al lavoro sommerso».

Mimmo: «Sì, hai ragione, e questo dimostra l'importanza strategica che viene attribuita dall'Europa, al lavoro in tutte le sue forme. In particolare il **PNRR** stabilisce degli obiettivi specifici in un processo di affinamento delle **tecniche di raccolta e delle modalità di condivisione dei dati sul lavoro sommerso**, volto a migliorare la conoscenza del fenomeno da parte di tutte le Autorità competenti; l'introduzione di misure dirette e indirette per **trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare** in maniera che i benefici dell'economia regolare superino i costi del continuare a operare nel sommerso. Con misure che promuovono il lavoro regolare, tra cui anche il rafforzamento delle ispezioni e delle sanzioni; Il lancio di una campagna informativa rivolta ai dato-

ri di lavoro e ai lavoratori per sensibilizzare i destinatari sul *“disvalore”* insito nel ricorso a ogni forma di lavoro irregolare. La creazione di **una struttura di governance che assicuri un'efficace implementazione delle azioni**. Per raggiungere questi obiettivi è necessario investire risorse su un elemento in particolare, ovvero l'aumento delle ispezioni sui luoghi di lavoro. *È prevista nei prossimi mesi l'assunzione di circa 2.000 nuovi ispettori su un organico corrente di circa 4.500*. Il Piano prevede l'**incremento del numero di ispezioni entro la fine del 2024 del 20% rispetto alla media del triennio 2019-21**.

Il recente Consiglio dei Ministri (15 ottobre 2021) ha previsto un decreto che va in questa direzione prevedendo di intervenire con maggiore efficacia sulle imprese che non rispettano le misure di prevenzione o che utilizzano lavoratori in nero implementando i poteri dell'INL in tema di controlli sulla sicurezza, al pari delle ASL, ed inasprendo le sanzioni. L'obiettivo è quello di incentivare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro e creare un maggiore coordinamento dei soggetti competenti a presidiare il rispetto delle disposizioni per assicurare la prevenzione. Il provvedimento interviene, con modifiche al Decreto legislativo n. 81/2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e prevede di cambiare le condizioni necessarie per l'adozione del provvedimento cautelare della sospensione dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni: 10% e non più 20% del personale “in nero” presente sul luogo di lavoro.

Non è più richiesta alcuna “recidiva” ai fini dell'adozione del provvedimento che scatterà subito a fronte di gravi violazioni prevenzionistiche. Per poter riprendere l'attività produttiva è necessario non soltanto il ripristino delle regolari condizioni di lavoro, ma anche il pagamento di una somma aggiuntiva di importo variabile a seconda delle fattispecie di violazione. L'importo sarà raddoppiato se, nei cinque anni precedenti, la stessa impresa ha già avuto un provvedimento di sospensione.

Dovranno essere estese le competenze di coordinamento all' Ispettorato Nazionale del Lavoro negli ambiti della salute e sicurezza del lavoro.

Viene, inoltre, previsto un ulteriore aumento dell'organico (ulteriori 1.024 unità di personale) e un investimento in tecnologie di oltre 3,7 milioni di euro nel biennio 2022/2023 **per dotare il nuovo personale ispettivo della strumentazione informatica necessaria a svolgere l'attività di vigilanza**.

È previsto anche il rafforzamento della banca dati dell'INAIL, il Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), per il quale si punta a una definitiva messa a regime e a una maggiore condivisione delle informazioni. Gli organi di vigilanza sono tenuti ad alimentare un'apposita sezione della banca dati, dedicata alle sanzioni applicate nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nei luoghi di lavoro».

Pivello: «Accidenti Mimmo, la previsione, quindi, è seria e il progetto ambizioso. Occorre adesso programmare azioni strategiche e prevedere in tempi rapidi concrete misure di contrasto al sommerso! Ma noi cosa stiamo facendo per raggiungere questi obiettivi».

Mimmo: «La dirigenza sta in queste ore progettando le strategie adeguate per poter centrare gli obiettivi nei tempi prestabiliti, che sono sicuro, si raggiungeranno, ma probabilmente occorrono delle modifiche normative sostanziali. Inoltre, con le risorse stanziare per il PNRR potremo **assumere nuove unità di personale** e addirittura **nominare dirigenti a contratto** per riuscire a portare a casa i risultati richiesti. Stavolta i soldi ce li dà l'Europa e lo sforzo dovrà essere massimo in tutte le direzioni, altrimenti sarà una sconfitta per tutti».

Pivello: «Boh, io spero sempre che non sia la solita favoletta della politica, che fa finta di mettere crocette su obiettivi raggiunti! L'inasprimento delle sanzioni viene sempre accolto favorevolmente dall'opinione pubblica, salvo poi (anche nel breve periodo!) sostenere che le sanzioni sono troppo severe e che le norme adottate sono sbagliate. Purtroppo, è accaduto troppe volte nella storia per non ipotizzare come potrebbe andare a finire! Ma dimmi di più sulle attività dell'ispettorato, sono curioso di capire come si lavora».

Mimmo: «Beh, in breve, posso dirti che gli ispettori sono la punta dell'iceberg del sistema anche se svolgono un ruolo importante, lo hanno anche gli amministrativi nei processi con l'utenza. Ad esempio, sono questi ultimi che si occupano delle lavoratrici madri, del lavoro a tempo parziale, lavoro a termine, conciliazioni, istruttorie per i permessi di soggiorno. Insomma, possiamo realistica-

mente dire che il 90 % dei servizi all'utenza viene svolto dal personale amministrativo negli uffici territoriali. Per esempio, dalla recente statistica emessa dall'ispettorato del lavoro^[1] ricaviamo che nel 2020 sono stati emessi ben 42.377 provvedimenti relativi alla convalida delle dimissioni delle lavoratrici madri e lavoratori padri. Al di là di quello che questo dato, si tratta di atti di fondamentale rilievo per le aziende ed i lavoratori che non possono essere omessi o restare inevasi».

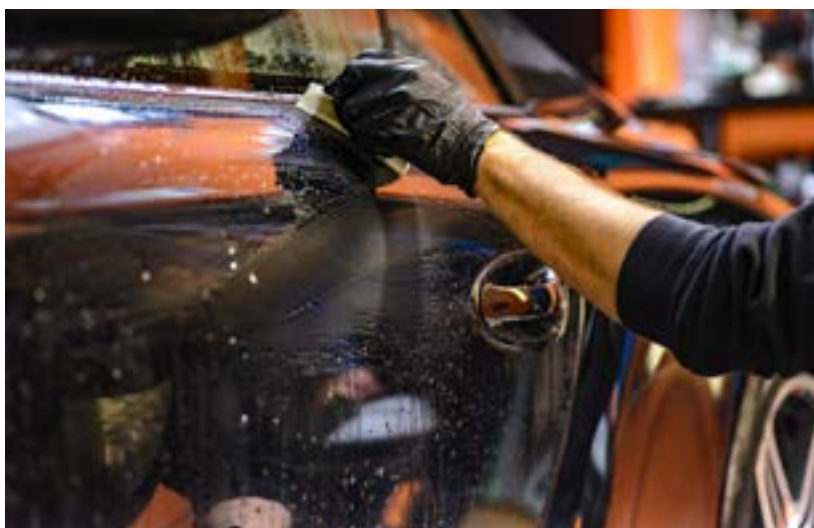
Pivello: «Ma oltre questo anche l'interdizione delle lavoratrici madri è gestita dall'ispettorato?».

Mimmo: «Certo che sì, anche se sussistono problematiche di vario tipo».

Pivello: «Per esempio?».

Mimmo: «Per esempio persiste il tema della risposta nei 7 gg. per **l'interdizione delle lavoratrici madri** non è stato superato ed è irrealizzabile soprattutto perché l'istruttoria è legata alla risposta dei datori di lavoro (accertamento ispettivo e che venga accertata l'impossibilità di spostamento ad altre mansioni). Ma il paradosso di questa interpretazione normativa (in quanto non prevista espressamente dalla legge) è che la lavoratrice suddetta dovrà mettersi in ferie dall'istanza sino a quando non viene emesso il provvedimento e lo stesso provvedimento non avrà carattere retroattivo. Pertanto nessuno restituirà il periodo di ferie e il datore paradossalmente può liberamente non fornire i dati all'ispettorato e far prolungare la data del provvedimento e quindi le ferie!».

Pivello: «Pazzesco che ancora a distanza di anni la questione non si sia stata risolta. Anche





perché, mi pare di capire, può essere risolta con un orientamento di natura amministrativa (interpello). La lavoratrice madre, quindi, non ha tutela di fatto. Sembra una sorta di vessazione a danno delle madri, priva di alcuna giustificazione».

Mimmo: «Ma tornando a noi, gli ispettori rivestono anch'essi un ruolo fondamentale che dovrebbe intervenire per *regolare efficacemente il mercato del lavoro*. Loro vanno in ispezione a seguito di istanze dei privati o delle istituzioni oppure in base a indicazione degli uffici e laddove riscontrino irregolarità, procedono con la classica contestazione di illecito amministrativo prevista dalla legge 689/1981, irrogando, per lo più, sanzioni amministrative, oppure emettendo la diffida accertativa, o sospendono l'attività imprenditoriale nel caso di irregolarità più gravi».

Pivello: «Parlami delle ispezioni: come si decidono, c'è a monte un'attività di *intelligence* per colpire le aziende irregolari?».

Mimmo: «Rispetto al passato abbiamo i dati relativi alle assunzioni ma non sono completi, perché non abbiamo il pieno accesso alle banche dati INPS ed INAIL se non parzialmente. Inoltre il libro unico del lavoro (LUL) (in poche parole i vecchi libri paga e matricola) che contiene il nominativo dei lavoratori, la qualifica la retribuzione l'anzianità di servizio, le posizioni assicurative, erogazioni di denaro o in natura corrisposte o gestite dal datore di lavoro (compresi i rimborsi spese), le giornate di presenza, per una scelta scellerata del legislatore, è stato reso digitale senza alcuna data certa e senza la possibilità di una verifica da remoto e quindi occorre chiedere all'azienda per visionarlo».

Pivello: «Ma perché non interviene nessuno, perché non si riesce ad adottare un sistema che possa unificare ad esempio il **LUL con l'UNIE-MENS dell'INPS** che permetterebbe di svolger-

re una attività di intelligence preventiva, senza dispendio di risorse per scovare il sommerso, incrociando i dati informatici dei lavoratori o anche i dati sulla produzione o sul consumo di energia elettrica, ecc. ecc.? Riflettendo meglio mi viene un dubbio: ma 'ste sanzioni amministrative vengono pagate dai trasgressori, o sono il solito *pizzino* inutile e tutto si conclude nel consueto cestino?».

Mimmo: «*Si è fatto sempre così*. I verbali di illecito amministrativo vengono classificati dalla dottrina e dalla giurisprudenza come "*atti interlocutori interni*" e quindi sono dei semplici "avvisi di pagamento con nessuna efficacia vincolante per i trasgressori". Dopo il verbale di illecito amministrativo, nel caso di mancato pagamento si fa rapporto al Direttore e successivamente **l'Ordinanza Ingiunzione**, che costituirà titolo esecutivo definitivo!».

Pivello: «Ah, quindi nel giro di pochi mesi queste somme vengono rimosse, immagino».

Mimmo: «Ehmmm... purtroppo non è così, il 70 % dei verbali vengono trasmessi al direttore perché non vengono pagati, non avendo alcun valore vincolante e occorre redigere le Ordinanze. La redazione delle ordinanze avviene *manualmente* attraverso un comunissimo *file word* (come con la *macchina da scrivere!*), senza alcuna assistenza informatica, con margini di errori elevatissimi. Non esiste un modello unico nazionale di ordinanza né un portale unico ove registrarle e catalogarle. Non esiste un registro informatico nazionale né un modo per verificare i rapporti al direttore e le ordinanze prodotte. E quindi in Italia vi sono Ordinanze diverse in relazione agli uffici, diversi registri e diverse modalità di catalogazione, diversi parametri di valutazione in relazione alla loro emissione e diversi incrementi delle sanzioni. *L'Italia è lunga ed ogni ufficio è come un tribunale!*

Si possono notificare gli atti entro i 5 anni, con varie tempistiche, in relazione ai carichi di lavoro delle singole sedi e in relazione al personale che si decide di mettere discrezionalmente a disposizione. Tuttavia, c'è una recente pronuncia della Corte Costituzionale (Sent. N. 151/2021 del 12 luglio 2021) che stabilisce che il legislatore deve cambiare orientamento, perché è illegittimo che un imprenditore rimanga "*tra coloro che son sospesi*" per 5 lunghi anni per poi magari scoprire che verrà emessa una ordinanza di archiviazione". La Corte afferma testualmente che: "*la previsione di un preciso*

limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale. Inoltre, la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento, non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentirebbe all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantendo un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. e sarebbe coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della PA di cui all'art. 97 Cost.».

In più l'ordinanza, ad esempio sulla massima sanzione, dovrebbe incidere sul DURC aziendale (ai sensi del d.l. 12/2002, art. 3 c. 3 e 5, conv. dalla l. 73/2002) quindi la questione si dovrebbe affrontare con la massima urgenza».

Pivello: «Beh, alla fine i tempi cominciano a diventare stretti e l'errore nella compilazione e notifica di un "doppio originale" (Verbale prima e Ordinanza dopo!) su provvedimenti sostanzialmente analoghi è sempre dietro l'angolo. Però il trasgressore potrebbe impugnare il verbale di illecito amministrativo degli ispettori dinanzi ad un giudice in qualunque momento prima dell'ordinanza oppure chiedere una rateazione, quindi non vedo un problema di persistente incertezza».

Mimmo: «Mmmhhhh no... non è così purtroppo... Sia la **diffida preventiva** che il **verbale di illecito amministrativo non possono essere impugnati dinanzi ad un giudice**, trattandosi di atti interni, per questo è obbligatorio attendere l'Ordinanza Ingiunzione che costituirà titolo esecutivo e che finalmente potrà essere oggetto di eventuale impugnazione. Purtroppo, la **"rateazione"** può essere concessa per un massimo di 30 rate senza interessi. Con meccanismi di concessione alquanto incerti in quanto non viene richiesto neanche l'ISEE per la verifica delle condizioni economiche del richiedente. Se non ci sono i fondi i richiedenti dovranno rivolgersi all'Agenzia delle entrate riscossione previa emissione della cartella esattoria-

le. Con un aggravio pazzesco di spese commissioni e interessi».

Pivello: «Mi pare che così non funzioni il sistema. Per la rateazione occorre aspettare quindi l'iscrizione a ruolo e l'Agenzia Entrate Riscossione carichi sul credito i propri diritti. Come si fa a rateizzare sanzioni di 100 mila euro (o superiori) in 30 rate? Non sarebbe più opportuno cambiare la norma e concedere un numero maggiori di rate chiedendo in cambio delle commissioni per la gestione diretta della pratica di rateazione? Mi sembra che la Prefettura sia più efficiente, addirittura per le violazioni del codice della strada, che hanno importi nettamente inferiori, perché l'Ordinanza si deve redigere solo ed esclusivamente nel caso di contestazione del trasgressore».

Mimmo: «Sì, ma queste ispezioni sono più delicate e nel 1981 non esistevano sanzioni amministrative sul lavoro di 100 mila euro, il legislatore su questo magari interverrà...».

Pivello: «Sono d'accordo ma i tempi cambiano e le norme di legge possono cambiare. Mi ricordo quando si diceva che *"le sanzioni sul lavoro nero costavano meno che passare con il rosso"*, ma ne è passata acqua sotto i ponti. Il mondo è cambiato! Se non altro perché l'Agenzia deve garantire servizi reali e raggiungere obiettivi veri non solo di facciata. Non più semplici procedure burocratiche ma risultati reali! In un mondo nuovo il controllo del dirigente territoriale dovrebbe scattare solo nel caso di memorie difensive e il contenzioso dovrebbe limitarsi a casi controversi. Quanta attività amministrativa inutile e ripetitiva sarebbe esclusa? Quante migliaia di ordinanze non si dovrebbero più emettere, quante ore di lavoro verrebbero risparmiate? Quanti pezzi di carta





inutili sarebbero eliminati? So per certo che le “*Società fantasma*”, nate per truffare lo stato ed i lavoratori appaiono e dispaiono nel giro di due anni. E poi buonanotte ai suonatori!! Quanti anni ci vogliono per rendere esecutivo un verbale? Quanti anni occorrono per le procedure esecutive? Si aspetta solo che l'azienda chiuda e lasci i lavoratori senza stipendio e i contributi li paga l'INPS quando va bene?».

Mimmo: «Calma... calma... Pivello... Sei appena arrivato e vuoi già fare la rivoluzione!?!? Ci vuole il momento giusto e l'occasione giusta! Purtroppo, tra l'emissione del verbale e la trasmissione al direttore non ci sono tempi certi e i collegi sono pochissimi ed oberati di lavoro, quindi alle volte i 5 anni ci stanno tutti. Ma *si è sempre fatto così* e nessuno ha mai detto nulla».

Pivello: «Beh, sicuramente “*sarà sempre stato così*”, ma i tempi cambiano. Mi sembra che il sistema non sia più né efficiente né efficace, a distanza di 40 anni è cambiato il mondo, le lancette del tempo girano inesorabilmente e mi pare che invece le prassi dell'apparato amministrativo siano rimaste “imbalsamate” per quanto attiene al sistema sanzionatorio del lavoro. Tutto è cambiato già nel 2011 con il *restyling* della l. n. 150, che ha eliminato l'art. 22 della l. 689 e ha stabilito discipline autonome e differenti per le violazioni relative al codice della strada (art. 8), quelle per gli stupefacenti (art. 9), la protezione dei dati personali (art. 10), controversie agrarie (art. 11), in materia di registro dei protesti (art. 12), riabilitazione debitore protestato (art. 13). Il tema del lavoro, invece, pur avendo ricevuto il riconoscimento di materia riservata alla competenza dei Tribunali e dopo la decisione di affidare la difesa tecnica ai funzionari anche in fase di appello nel 2017, non si è portata a termine alcuna altra riforma. Qui Brunetta ed i politici di professione ci sguazzano e purtroppo occorre recuperare rapidamente efficienza ed efficacia di azione. Come si fa a diminuire il sommerso se manca *l'effetto deterrente* e se non vi è “*certezza*

della pena”. Io ho imparato all'Università che il diritto sanzionatorio deve basarsi su pene che siano percepite come applicabili in concreto. Le sanzioni “mediatiche” o virtuali, per quanto si possano inasprire, non possono certo far parte di uno stato di diritto perché non assolvono ad una funzione punitiva e rieducativa della pena. La percezione collettiva che tutto sia lasciato al decorso inesorabile del tempo lascia “ampie voragini” ai furbetti di turno che sanno fare calcoli di convenienze economica e finanziaria, secondo la legge delle probabilità piuttosto che attenersi ai sani principi di legalità e correttezza”. Questo meccanismo distorce il mercato del lavoro, crea sacche di illegalità diffusa e serve solo ad incrementare il sommerso. Ciò dovrebbe essere l'esatto contrario dell'obiettivo prefissato dal PNRR!».

Mimmo: «In realtà è intervenuta una modifica dei servizi ispettivi nel 2004 (d.lgs. 124/2004) e una riforma nel 2015 (d.lgs. 149/2015) in occasione dell'istituzione della nostra Agenzia, senza intervenire su questi delicati aspetti. Purtroppo, l'interesse dell'opinione pubblica si ferma solo alla fase embrionale dell'ispezione, tutto l'iter amministrativo passa sempre in secondo piano e alcuni piccoli insignificanti dettagli possono sfuggire».

Pivello: «Io penso che non si tratti di “piccoli insignificanti dettagli”, ma di questioni determinanti ai fini della sopravvivenza dell'Agenzia, che minano irrimediabilmente la credibilità e la certezza dei controlli sul lavoro! Se non si interviene in questa stagione di riforme, in cui ci sono anche le risorse economiche, tutto rimarrà come sempre”. Penso che sarebbe interessante sapere che succede alle aziende che hanno centinaia di migliaia di euro di debiti. Noi, allo studio legale dove lavoravo, presentavamo immediatamente le istanze di fallimento, penso e spero che lo stesso avvenga nel pubblico, onde evitare che i trasgressori continuino a devastare sistematicamente il mercato del lavoro e saccheggiare le casse dello stato ed inoltre auspico che esistano dei monitoraggi a carattere nazionale per verificare coloro che perseverano in attività illecite».

Mimmo: «Ehmmm... purtroppo la *reingegnerizzazione*, di fatto, non è mai andata oltre il procedimento ispettivo, le risorse erano scarse, e quindi non esistono applicativi informatici di “nessun tipo”, non si possono monitorare fenomeni illegali dopo l'ispezione, non si monitorano le sentenze passate in giudicato a carico

delle aziende al fine di verificare l'esito positivo o negativo delle campagne ispettive effettuate, non si conoscono le decisioni dei Comitati Interregionali su scala nazionale, e quindi non esistono ancora meccanismi automatici che garantiscano un'azione nomofilattica seria dell'Agenzia. Ognuno sembra agire per compartimenti stagni. Pensa che non si sa neanche a chi si debbano attribuire i pagamenti delle spese di lite vinte e per questo, mediamente ogni settimana, il Centro dirama una mail, alla quale devono rispondere obbligatoriamente tutti gli Uffici per sapere a chi appartiene quel determinato pagamento delle spese».

Pivello: «Ma questa è follia!».

Mimmo: «Beh, se ti stupisci di questo ti dico che i pagamenti delle sanzioni (F23) non sono visionabili dagli uffici e pertanto molte volte gli ispettori fanno rapporto e il Direttore firma l'ordinanza salvo poi scoprire che le sanzioni sono state pagate addirittura in fase di contestazione di illecito amministrativo o peggio ancora in sede di diffida. Non è rara l'ipotesi che anche dopo l'iscrizione a ruolo (dai 5 ai 10 anni dopo!) le somme risultano pagate molto tempo prima e venga proposto ricorso avverso l'ordinanza o addirittura impugnata la cartella esattoriale in quanto il debitore ha assolto al proprio onere debitorio».

Pivello: «Quindi mi stai dicendo che a distanza, anche di 10 anni, in fase di esecuzione, si scopre che tutto il procedimento amministrativo è stato inutile... Ore e ore di lavoro buttate nella spazzatura solo perché non c'è l'accesso al cassetto fiscale, a cui accedono addirittura anche i consulenti del lavoro? Ma nessuno dice niente? Nessuno si lamenta? Nessuno fa manifestazioni in pubblica piazza? Qui altro che Green pass!».

Mimmo: «Mi sa che questa cosa la sanno in pochi e solo chi conosce l'iter amministrativo sino alla fine conosce questa triste realtà!».

Pivello: «Mi sembra di stare al tempo dei Borboni!».

Mimmo: «Calma Pivello... calma... Non è adesso il tempo di fare il "masaniello". Se proprio lo vuoi sapere ti dico anche che l'istanza di fallimento non può presentarla l'Ufficio e quindi occorre iscrive-

re nei ruoli esattoriali le somme richieste, poi Agenzia Entrate Riscossione sarà richiesta nei successivi 5 anni. Ma nessun ente impositore può richiedere all'Agenzia Entrate Riscossione, sul "come" e sul "quando" riscuotere le somme. Se è vero che gli avvocati dell'Agenzia (mai riconosciuti come tali dall'Agenzia!) possono stare in giudizio senza l'ausilio del l'avvocatura dello stato sia in primo grado che in appello, al momento non possono stare in giudizio nei giudizi fallimentari e neanche in giudizi per il recupero delle spese legali sostenute dall'Agenzia. Il risultato è sempre lo stesso. Purtroppo l'opinione pubblica vuole solo la notizia in prima pagina e tutto il resto non interessa!».

Pivello: «Mi sembra una Agenzia a corrente alternata, **forte con i deboli e debole con i furbi** e alla fine sembra ci sia una carenza di effettiva tutela dei lavoratori e poca certezza nell'applicazione delle sanzioni. Probabilmente l'opinione pubblica pretende che la macchina dello stato funzioni con reale efficacia e che si *faccia giustizia* nei confronti di persone che si fanno beffa delle norme di legge avvantaggiandosi illecitamente!».

Quindi riassumendo: quasi un anno se tutto va bene, per i rapporti al direttore, poi le ordinanze nei 5 anni, ulteriori 5 anni per Agenzia entrate riscossione. Insomma, *per riscuotere le somme ingiunte ci vuole oltre un decennio* e gli uffici subiscono limitazioni interne varie che rendono impossibile difendere validamente l'amministrazione e nel frattempo le sanzioni non si riscuotono ed i truffatori rimangono indisturbati a danno del mercato del lavoro e dei lavoratori tutti. Contestualmente chi paga potrebbe essere perseguito per 10 anni solo perché si è smarrita la copia del modello F23 pagato o non è stata consegnata l'originale dell'avvenuto pagamento!!!».





Mimmo: «Un cosa poi che succede assai di frequente, in questi ultimi tempi, è che Equitalia, (adesso **“Agenzia Entrate Riscossione”**) fa prescrivere i crediti nei successivi 5 anni dall’iscrizione nei ruoli esattoriali. E la **“beffa delle beffe”** è che nel caso di controversia giudiziaria instaurata dal trasgressore non solo viene annullato l’importo che si doveva escutere, ma viene condannato alle spese legali anche l’Ispettorato del lavoro in quanto Ente creditore della somma iscritta».

Pivello: «Ma che colpa ha l’ispettorato se la somma non viene riscossa nei termini da Agenzia Entrate riscossione?».

Mimmo: «Nessuna, ma la legge dice che sono entrambi responsabili pur non potendo in alcun modo sollecitare la riscossione con l’Agenzia Entrate Riscossione».

Pivello: «Non mi sembra, ad occhio, una situazione al passo con i tempi, che può perpetrarsi nel lungo periodo per una Amministrazione che dovrebbe muoversi secondo parametri aziendalistici. Se le aziende furbette sono sparite con il bottino (contributi dei lavoratori, tasse evase o premi non pagati) o sono fallite mi pare di capire che non importa perché *la burocrazia ha fatto il suo corso* e le carte hanno fatto il solito giro inutile. Bene che vada poi le sanzioni vanno annullate dopo l’iscrizione nei ruoli esattoriali. Nella sostanza *“tutti colpevoli e nessun colpevole”* e il trasgressore *“la fa sempre franca”*. Sarebbe importante sapere qual è il parere dei Vertici su queste *pratiche artigianali* e quali sono le strategie politiche messe in campo per evitare questo infinito ed insulso *profluvio di carte inutili*. Perché una cosa è lo spot pubblicitario, un’altra è l’effettivo e reale funzionamento di una macchina che deve garantire al Paese di incidere profondamente sui gangli del sistema.

Detto questo, mi incuriosisce conoscere quali siano le azioni che gli ispettori possono porre

in essere per fornire effettiva tutela al lavoro ed ai lavoratori».

Mimmo: «Beh ci sono degli strumenti innovativi che possono essere utilizzati come la **“diffida accertativa”** che è utile per tutelare i lavoratori quando non vengono retribuiti. Si tratta di una innovazione del 2014. L’ispettore emette una sorta di titolo esecutivo basato su un accertamento tecnico. Purtroppo però gli ispettori non dispongono di programmi validi per il calcolo della busta paga quindi si basano solo su buste paga già precompilate. Tale difficoltà permane dal 2004, data in cui la norma è nata ma si perpetua ogni giorno nella realtà concreta degli uffici».

Pivello: «Peccato che in concreto sia di difficile attuazione, e non si sia fatto in modo di farla funzionare a regime. Mi pare un’innovazione importante, in astratto, per la tutela del lavoratore, quindi, è sufficiente che un lavoratore vada dall’ispettore denunciando il mancato pagamento degli emolumenti senza la necessità di alcun decreto ingiuntivo».

Mimmo: «Eh... in linea di massima è così, anche se le prove del credito devono essere certe».

Pivello: «Ma quindi il lavoratore può far valere il credito nei confronti del datore di lavoro tramite un “precetto” ma se lo impugna il datore inadempiente?».

Mimmo: «Il problema è proprio questo, il lavoratore, dopo la convalida della diffida da parte del Direttore, viene lasciato solo al suo destino. Può scegliere di riscuotere il credito o meno, ma nel momento in cui decide di farlo nessuna tutela viene assicurata in un eventuale giudizio di opposizione all’esecuzione del datore di lavoro, perché in questa fase di giudizio di cognizione le prove del titolo esecutivo le possiede solo l’ispettorato, che tuttavia non partecipa al giudizio. Pertanto capita sovente che i giudici decidano, senza la controparte pubblica, che la legge non ha previsto essere un **“litisconsorte necessario”**. Le prove dunque non vengono allegate, e i giudici annullano sovente il titolo esecutivo».

Pivello: «Direi che questa storia può potenzialmente tradursi in una grossa presa in giro per il lavoratore».

Mimmo: «Purtroppo non c’è tempo per occuparsi di tutto e qualche piccolo particolare sfugge alla macchina amministrativa».

Pivello: «Io penso sinceramente che la fiducia dei cittadini vada conquistata con azioni concrete e non con la semplice messa a disposizione di strumenti che alla fine diano risultati pratici operativi mediocri. Forse adesso questa norma meriterebbe una qualche modifica!».

Mimmo: «Sono sicuro che il legislatore ci stia pensando, ma c'è anche tanto da fare al Centro!».

Pivello: «Ho sentito parlare di una **conciliazione monocratica** che fanno gli ispettori, ma puoi dirmi di che cosa si tratta?».

Mimmo: «Certo... In breve: nel 2004 si è deciso che gli ispettori prima di procedere all'ispezione vera e propria, se ricorrono determinati presupposti, il comportamento non risulta particolarmente grave e non costituisce un comportamento generalizzato, possono provare a trovare una conciliazione tra le parti».

Pivello: «Bene, mi sembra un'ottima cosa... Serve a smaltire velocemente molte richieste di intervento e quindi velocizza l'azione pubblica. Inoltre, in questo modo il lavoratore ottiene immediatamente un cambio di rotta del datore ed il corrispettivo economico che gli spetta. Il premio per il datore è la non sanzionabilità del comportamento in quanto il datore non sarà sottoposto ad alcuna ispezione».

Mimmo: «Sì, infatti tra l'altro non si può conciliare sui contributi (diritti indisponibili) quindi con la conciliazione la somma oggetto della mediazione può essere dalle somme che effettivamente si dovranno corrispondere. In teoria l'ispettore può decidere se conciliare o meno ma si tenta sempre di raggiungere un accordo evitando di assecondare *sic et simpliciter* il consenso delle parti».

Pivello: «Un dubbio mi assale: ma se la somma offerta dal datore risulta molto bassa e la prassi è quella di non pagare i lavoratori per poi trovare una conciliazione all'esito del rapporto (ad esempio lavoratori stagionali o a termine), il datore la fa sempre franca?».

Mimmo: «Purtroppo le aziende hanno scoperto come funziona il meccanismo e spesso e volentieri omettono il pagamento degli emo-

lumenti contrattuali stabiliti (straordinario, ferie, riposi, notturni, festivi, ore supplementari, TFR) per poi conciliare sotto costo e non ricevere le ispezioni».

Pivello: «Anche qui penso che sia arrivato il momento di cambiare una norma che probabilmente ha fatto il suo corso. Esentare *l'imprenditore scaltro* dal pagamento delle sanzioni forse è una *misura premiale eccessiva* ed è arrivato il momento di non rendere convenienti comportamenti sociali scorretti e pericolosi per l'ordinamento, che potrebbero sembrare persino incentivanti di comportamenti illegali. Forse sarebbe opportuno concedere semplicemente uno **sconto sulle sanzioni amministrative previste** (*ponti d'oro a chi si redime!!!*), ma certamente non più una esenzione totale!».

Mimmo: «Caro Gaetano, purtroppo sono tante le cose da fare nel mondo ma siamo ancora qui ed ora è giunto il momento di congedarci. Benvenuto all'INL!».

Note

[1] Fonte: sintesi relazione convalide e risoluzioni consensuali anno 2020 Ministero Lavoro

[*] Avvocato. Dottore di ricerca in diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Pavia. Funzionario dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in servizio presso la Sede di Cuneo. Il presente scritto è frutto del libero pensiero dell'autore non è in alcun modo riconducibile alla volontà dell'amministrazione di appartenenza.



Il virus dell'irresponsabilità

di Fadila

Sono stato uno dei primi a fare la terza dose del vaccino o, per la nostra mania d'inglesismo, il booster perché senza il mio assenso sono stato inserito nella categoria dei fragili. Come passa veloce il tempo! E pensare che finora non ci avevo fatto molto caso; un poco per il mio temperamento ma in gran parte per merito della natura che mi ha donato un fisico che non ha ancora avuto bisogno di medicine e protesi importanti come invece con frequenza succede ai miei coetanei.

Non ho avuto nessuna reazione di rilievo com'era avvenuto nelle due precedenti tornate. Devo aggiungere poi che pur essendo un fafone di fronte alle punture, non ho sentito neanche il più lieve pizzico e quando ho dato uno sguardo al braccio, tutto era già stato fatto. Certo, lievi sono state le mani dell'infermiera che mi ha inoculato il vaccino, ma l'ago era talmente invisibile che anche un manovale non mi avrebbe procurato dolore.

Anche per questo non riesco a capire le paure di quanti si sono rifiutati di farlo. Può darsi che siano spaventati da qualcuno che ha avuto problemi e qualche reazione indesiderata ma anche in tali casi vige da sempre la teoria del male minore: ecco perché l'immunizzazione è necessaria per la protezione individuale oltre che doverosa dal punto di vista sociale. Quanto a quelli che usano violenza attraverso le manifestazioni, essi non hanno nulla a che vedere con le nostre paure ancestrali ma le usano strumentalmente perché vogliono raggiungere obiettivi politici.

La scoperta dei vaccini rappresenta nella storia del progresso umano una delle più grandi conquiste e non dovremmo mai stancarci di ringraziare Jenner che ne ha dato il via. Questo perché i nostri peggiori nemici non sono gli esseri grandi e visibili perché quelli li abbiamo domati e sottomessi nel corso della storia o siamo stati in grado di tenerli a bada, ma gli invisibili come i virus che hanno causato le più grandi stragi umane anche superiori a quelle inflitte dall'uomo a se stesso con la violenza e la guerra.

Pensate se nei secoli passati le popolazioni colpite dalle varie pandemie come la peste, il vaiolo, il colera o la spagnola avessero potuto disporre del vaccino come facciamo noi. Quante sofferenze e morti avrebbero evitato. Solo per la peste nera, che ha colpito l'Europa nel quattordicesimo secolo, la popolazione è stata dimezzata. Anche la spagnola più vicino a noi, a cavallo degli anni dieci e venti del secolo scorso,

ha fatto le sue stragi. Quando ero ragazzo mia madre mi raccontava che ogni giorno passava davanti alla sua abitazione un carro carico di cadaveri di ogni sesso ed età. E la paura era diffusa perché si era impotenti. Pensate, ancora, se all'improvviso, come per miracolo, insieme al vaccino avessero avuto anche i no vax. Come minimo li avrebbero allontanati dalla comunità considerandoli non diversi dagli untori.

Il loro numero ancora elevato costituisce un pericolo sociale non indifferente e nessun governo può permettersi il lusso di mandare allo sbaraglio lo stato che governa se li lasciasse liberi senza alcuna misura preventiva. Una nuova ondata della pandemia sarebbe letale per ogni nazione sia dal punto di vista economico che sociale. Tranne che il vaccino, quindi, come si dice a Roma, non c'è trippa per gatti. ■



