

Anno 2016  
Numero 1



ISSN 2283-9224

direttore responsabile  
Professor Francesco Bacchini

# Rivista di Ateneo

# Tutela e Sicurezza del Lavoro

In questo numero tra l'altro:

Il commentario al nuovo codice del lavoro georgiano

La razionalizzazione dell'attività ispettiva nel jobs act:  
problemi e prospettive

La sicurezza e la salute sul lavoro nel nuovo codice  
degli appalti pubblici

Ente fondatore e proprietario  
Università degli studi di Milano – Bicocca Di.SEA.DE  
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia

# HYPER

**Sommario***pagina***SAGGI**

*Il sistema delle fonti nel nuovo codice del lavoro georgiano*  
**di Andrea Borroni e Marco Seghesio** 11

*Il commentario al nuovo codice del lavoro georgiano*  
**di Andrea Borroni** 37

*Caporalato 2.0: le prospettive legislative nell'azione di contrasto ad un fenomeno in continua evoluzione*  
**di Federica Francica** 57

**INTERVENTI**

*Il conto previdenziale: alcune proposte de iure condendo*  
**di Maria Cristina Degoli** 93

*La razionalizzazione dell'attività ispettiva nel jobs act: problemi e prospettive*  
**di Mariarosaria Simonelli** 103

**ATTUALITÀ GIURIDICA**

*La sicurezza e la salute sul lavoro nel nuovo codice degli appalti pubblici*  
**di Francesco Bacchini** 115

# IL COMMENTARIO AL NUOVO CODICE DEL LAVORO GEORGIANO (\*)<sup>1</sup>

(\*) N.d.R.: Il presente contributo è stato sottoposto, in forma anonima, a valutazione secondo una procedura di blindpeer review.

*Sommario. 1. Introduzione. 2. il sistema Georgia. 3. La tradizione socialista. 4. La reazione georgiana. 5. Il Codice del Lavoro. 6. Osservazione critiche. 7. Il Commentario.*

di Andrea Borroni

## Abstract

*Il 30 marzo 2016 è stato presentato alla Camera dei Deputati il Commentario al Codice del Lavoro georgiano, curato da Andrea Borroni. Nel presente saggio, l'autore espone la genesi dell'opera e i motivi per cui la curatela è stata affidata ad interpreti italiani. Dopo aver presentato, dal punto di vista sistemologico, l'ordinamento georgiano, l'autore ripercorre brevemente la storia del diritto del lavoro, presentando il contenuto dell'opera e criticando anche l'impostazione del codice stesso; vengono, infine, proposti alcuni suggerimenti metodologici per le successive opere di aggiornamento del testo di legge.*

## 1. Introduzione

La curatela al *Commentary on the Labor Code of Georgia* ha rappresentato il punto di arrivo di un lungo percorso iniziato ormai qualche anno or sono.<sup>2</sup> Tale lavoro mi risulta particolarmente caro perché si collega ad una terra, una nazione che tanto mi ha dato e che con il commentario al Codice del Lavoro georgiano ho provato un poco a ricompensare.

Sono stato invitato alla Facoltà di giurisprudenza della *Tbilisi State University* come professore di diritto del commercio internazionale per la prima volta nel 2009, grazie ad alcuni contatti di amici-colleghi svizzeri che avevano suggerito il mio nome per quella posizione.

Con grande emozione ho accettato la sfida e mi sono trovato catapultato in un mondo che mi ha stregato, fatto di una cultura millenaria, bellezze naturali, monumenti imponenti e, anche, di una gastronomia tipica particolarmente apprezzabile.

Mi ricordo una classe numerosa di studenti educatissimi e motivatissimi che ancora vivevano nella loro memoria una drammatica condizione di guerra e che vedevano nella affermazione universitaria un veicolo di riscatto, una grande opportunità e, anche, un ascensore sociale.

E in uno Stato che comunque vantava 8/9 % di aumento annuo del PIL<sup>3</sup> e grandi agevolazioni per imprese estere che volevano investire, infatti, è sembrato naturale organizzare nel febbraio di due anni fa un evento a Tbilisi in cui sedici imprese del settore agroalimen-

<sup>1</sup> L'autore desidera ringraziare l'amico e collega Francesco Bacchini senza il cui contributo il *Commentary* non avrebbe meritato tutte le critiche positive che gentilmente ci sono giunte e il l'amico e maestro, Gabriele Crespi Reghizzi che tante letture mi ha suggerito per questo saggio. Si ringraziano, infine, il Prof. Zaalishvili per la indispensabile opera di traduzione dal georgiano ed il Dr. Amiranashvili per la notevole opera di ricerca di documenti originali altrimenti non reperibili.

Borroni(ed.), *Commentary on the Labor Code of Georgia*, Tbilisi, 2014.

<sup>2</sup> Borroni(ed.), *Commentary on the Labor Code of Georgia*, Tbilisi, 2014.

<sup>3</sup> Si veda, per reperire annualmente tutti gli indicatori economici, la guida edita dalla World Bank, *Doing Business in Georgia* reperibile al sito: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/~//media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/GEO.pdf?ver=3>

tare italiane – da nord a sud - presentavano i propri prodotti alla grande distribuzione organizzata; tutto ciò alla presenza di due ministri, dell'ambasciata italiana e di fondi di investimento (anche del rappresentante del *coinvestment fund* georgiano che ha ancora grandi risorse per gli investitori). L'evento si rivelò un successo.

Da lì l'idea di compilare una prima guida agli investimenti il passo è stato breve<sup>4</sup>.

È la materia che insegno da anni e che vivo quotidianamente; e poi subito c'è stato l'appoggio dell'ambasciata Georgiana che ha contribuito al successo dell'opera.

Con molti studenti di quella prima classe (poi, ogni anno, ho avuto l'opportunità di insegnare ad una o due classi) sono ancora in contatto e proprio grazie ad uno di loro, giovanissimo appassionato di diritto del lavoro – Giorgi Amiranashvili –, l'idea di questo commentario ha preso forma e diventata realtà.

La storia merita di essere raccontata.

Durante una lezione del primo anno in cui insegnavo alla facoltà di giurisprudenza della *Tbilisi State University*, c'era un fitto scambio reciproco di conoscenze e informazioni con gli studenti che, come prassi locale, già lavoravano o avevano in corso *stage* presso studi legali.

Gli studenti conoscevano un professore straniero che insegnava con metodo socratico una materia dell'ultimo anno, il professore conosceva un sistema giuridico nazionale, ai tempi, sconosciuto.

Tra le altre cose, con estrema curiosità, appresi che non esisteva una vera e propria legislazione giuslavoristica.

Cosa per un giurista occidentale e, soprattutto, italiano molto sorprendente; e sicuramente sorprendente anche per uno Stato che tanto guardava all'Europa come modello e partner commerciale e politico e contingenza particolarmente rilevante, anche se spesso si sottovaluta, per una società che valuti se intraprendere o meno un investimento all'estero.

Consideriamo poi che la lingua georgiana – il *Kartuli* – rappresenta un *unicum*, parlato solo in Georgia e che i testi giuridici di riferimento, per ragioni storiche e politiche (l'impostazione sovietica preferiva la politica alla legge) non dava appigli particolarmente utili agli interpreti.

Quindi, quando poi dunque il parlamento georgiano decise di implementare una disciplina *ad hoc* per i rapporti di lavoro, su invito proprio di quel giovane studente, che nel frattempo era entrato nel corpo docente, siamo stati invitati a preparare (seguendo alcune direttive) il commentario che si chiacchiera.

Ciò non sembrava vero. In realtà, pareva anche impossibile vista la complessità del tema e gli sforzi richiesti.

Ma anche un'occasione unica per l'accademia italiana posta di fronte ad una pagina bianca da riempire.

---

<sup>4</sup> Barroni (ed.), *Doing Business in Georgia. A Comprehensive Guide for Investors*. Tbilisi, 2015.

Il grande impulso e continuo supporto fornito dalla parte caucasica, però, ci ha spinti verso la riuscita – dopo quasi due anni di lavoro.

Ciò è stato possibile anche per la supervisione iniziale dei giuslavoristi georgiani (*in primis*, la collega Sopho Chachava), e grazie all'impegno di ventidue autori, in prevalenza italiani, che hanno accettato di commentare il testo di legge (che, nel corso del completamento dell'opera, veniva emendato, complicando ulteriormente le cose) analizzando con metodologia comparativa i singoli articoli, vedendo sotto quale etichetta le situazioni di fatto, tanto comuni nella pratica quotidiana, venivano inquadrare nell'ordinamento italiano, nelle maglie della legislazione europea e in quella di almeno un altro ordinamento a scelta. E quindi analizzando ipotetiche debolezze del testo georgiano e i loro punti di innovatività.

In questa opera, gli autori sono stati prolifici: infatti, pur essendo il codice breve come numero di articoli, il commentario li analizza nel dettaglio in 888 pagine di testo.

Il rilievo dell'opera, poi, è stato riconosciuto anche dal Parlamento e dal Governo Italiano che hanno reputato tale opera degna di presentazione ufficiale alla Camera dei Deputati a Roma, il 30 marzo 2016, dove il *Commentary* è stato oggetto di una giornata di studio e commento da parte sia degli accademici (italiani e georgiani) e della politica (dal sottosegretario prof. on. Cesaro, all'ex ministro del lavoro on. Damiano, fino all'ambasciatore georgiano Sikarulidze).

Il risultato è stato apprezzato dalla critica, pur non essendo il curatore un giuslavorista, come detto. Tanto che il lavoro è stato tradotto in *Kartuli* e costituisce oggi il testo di insegnamento in alcune facoltà di giurisprudenza georgiane. E adesso si trova (con la guida agli investimenti di cui sopra) nelle librerie di *Harvard* che sta aprendo un sessione di diritto Georgiano e del *Max Planck Institute*.

Il lavoro non è stato però sterile; la *Tbilisi State University* sta creando un istituto di ricerca di diritto comparato del lavoro per progredire ancora nella ricerca e per istituzionalizzare una collaborazione che prosegue da anni.<sup>5</sup>

## 2. Il sistema Georgia

Dopo aver ottenuto la propria indipendenza dall'Unione Sovietica nel 1991, la Georgia ha intrapreso una profondissima serie di riforme, finalizzata a produrre nel Paese una radicale trasformazione dell'intero panorama politico, sociale e giuridico.

Perno di questo mutamento è stata la Costituzione del 1995, costruita sulla volontà di passare alla democrazia e ad un'economia di mercato, entrambe viste come punti cruciali per lo sviluppo del nuovo Stato indipendente, e fondata sul principio della libertà del lavoro, a fronte del precedente dovere di prestare attività lavorativa, previsto nelle Costituzioni sovietiche.

---

<sup>5</sup> Al momento è stata siglata la convenzione che ci incarica di preparare, sulla falsariga del commentario al Codice del Lavoro, un commentario alla riforma del diritto delle assicurazioni.

Ed è nell'ambito di queste riforme che è stato altresì espresso il desiderio di avvicinarsi all'Unione Europea e che, nel 1999, è stato concluso un accordo di partnership e cooperazione, in forza del quale la Georgia avrebbe dovuto rivedere estensivamente il proprio diritto, per portarlo in linea con gli standard europei.<sup>6</sup>

Tali partenariati avevano come obiettivi quello di fornire un contesto appropriato al dialogo politico; di sostenere le iniziative avviate per consolidare la democrazia e sviluppare l'economia in tali Paesi; di portare a termine il passaggio all'economia di mercato e di promuovere il commercio e gli investimenti.

I partenariati intendono, inoltre, gettare le basi per una cooperazione legislativa, economica, sociale, finanziaria, scientifico civile, tecnologica e culturale.

Tra le disposizioni riguardanti le attività commerciali e gli investimenti, ci sono le condizioni relative al lavoro (oltre a quelle relative allo stabilimento e all'attività delle società, ai servizi transfrontalieri, ai pagamenti correnti e ai capitali).

In sostanza, lo scopo di detta cooperazione economica è di contribuire al processo di riforma, di rilancio dell'economia e allo sviluppo sostenibile.

In questo, la buona volontà dei Georgiani è stata dimostrata da una risoluzione del Parlamento del 1997, con cui s'impegnavano, a far data dal 1° settembre dell'anno successivo, a far sì che tutti gli atti normativi emanati sarebbero stati conformi con i principi europei.<sup>7</sup>

Nella sfera del diritto del lavoro, quest'impegno appariva particolarmente arduo, perché, ai tempi, la materia non godeva di una vera e propria disciplina nazionale e, pertanto, risultava, almeno formalmente, ancora retta dai principi di legislazione del lavoro, risalenti al periodo sovietico e contenenti, com'è ovvio, una normativa profondamente incompatibile con i modelli dell'Europa occidentale, ma anche con la nuova Costituzione.

Un breve cenno alla precedente legislazione è necessario per capire il balzo in avanti compiuto dalla Repubblica Indipendente.

### 3. La tradizione socialista

Il diritto del lavoro sovietico si basava su un sistema di fonti particolarmente articolato che, in sintesi, prevedeva il primato dei principi dettati dalla costituzione e dalla normazione delle Basi o Principi del diritto del lavoro sovietico del 1970 (curiosamente l'anno di nascita del nostro Statuto dei lavoratori).

<sup>6</sup> Dalla fine degli anni novanta, l'Unione europea ha concluso accordi di partenariato e di cooperazione (APC) analoghi con la Russia e i nuovi paesi indipendenti dell'Europa orientale, del Caucaso meridionale e dell'Asia centrale: l'Armenia, l'Azerbaijan, il Kazakistan, il Kirghizistan, la Moldavia, l'Ucraina, l'Uzbekistan e il Tagikistan. Per la Georgia specificatamente, si veda 99/515/CE, CECA, Euratom: Decisione del Consiglio e della Commissione, del 31 maggio 1999, relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra. Tale accordo ha avuto come proprio antecedente l'accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra, firmato a Lussemburgo il 22 aprile 1996, siglato con lo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi delle Comunità europee. Gli accordi sono conclusi per un periodo iniziale di dieci anni, dopo di che potranno essere automaticamente rinnovati di anno in anno a condizione che nessuna delle Parti si opponga.

<sup>7</sup> Shvelidze, *Transition from Soviet to Liberal Labour Law: Labour Standards in Georgia*, <http://ilera2012.wharton.upenn.edu/RefereedPapers/ShvelidzeZakaria%20ILERA%20updated.pdf>, 2012, pp. 1 ss.

Questi Principi avevano avuto il pregio di sistemizzare l'intera disciplina giuslavoristica, giustificata dal desiderio di ottimizzare l'organizzazione del lavoro, così da permettere un aumento della produzione, che avrebbe giovato alla totalità dei cittadini.

La normativa che, finalmente, dava alla materia certezza, a fronte della precedente produzione alluvionale di regole aventi diversa origine che si sovrapponevano l'una all'altra, disciplinava sia il rapporto di lavoro individuale, sia le relazioni con la pubblica amministrazione, nonché con le imprese dello Stato.

Ma la funzione ordinante dei principi non si limitava a questo, poiché gli stessi disponevano anche per il futuro, inibendo la promulgazione di atti con essi in contrasto, oltre ad aver ordinato l'abrogazione di tutte le norme difformi in essere al momento della loro entrata in vigore, con ciò volendo assicurare l'unitarietà, almeno per gli aspetti fondamentali, di tutti i rapporti di lavoro.

Gli stessi principi svolgevano un ruolo nomofilattico su tutto il territorio dell'Unione, dovendosi i successivi codici del lavoro delle Repubbliche uniformare. Tale tecnica legislativa ha sicuramente rivestito un forte momento propulsivo per la certezza del diritto, che, al tempo, era minata stanti le continue modifiche e il frequente sovrapporsi di disposizioni normative di differente origine.

Le Basi sono state il motore immobile di una fervente attività legislativa all'interno delle singole Repubbliche che, dopo la loro promulgazione, hanno elaborato nuovi Codici del Lavoro, ma anche a livello di Unione, che si è prodigata in una puntualizzazione dei principi in esse espressi, attraverso una successiva serie di provvedimenti riguardanti, tra gli altri, la conclusione dei contratti collettivi, la disciplina dei comitati sindacali di fabbrica, un nuovo regolamento tipo sul lavoro e l'impiego, la regolamentazione inerente le conferenze di produzione, modifiche in tema di risoluzione delle controversie, innovazioni in merito alla responsabilità dei lavoratori per danni causati all'impresa, e sulla responsabilità amministrativa per le violazioni della disciplina lavoristica, nonché un nuovo testo in merito alle ispezioni giuridiche del lavoro.<sup>8</sup>

Invero, però, la normativa presentava seri problemi nella sua fase applicativa, che le tutele riconosciute al lavoratore spesso erano disapplicate e costui si trovava vittima di licenziamenti illegittimi, decisioni arbitrarie, e trasferimenti immotivati, senza la possibilità di ottenere aiuto dal potere giudiziario.

Elemento cardine del diritto del lavoro sovietico, come noto, era anche la visione del lavoro come diritto e dovere, declinato nella dicotomia libertà (limitata)/onere.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Menghini, *Il diritto del lavoro nell'Unione Sovietica*, in Aa.Vv., *Il diritto del lavoro dei paesi socialisti europei*, Padova, 1982, pp.516-517.

<sup>9</sup> Articolo 40, comma 1, Cost.: "I cittadini dell'URSS hanno diritto al lavoro - cioè diritto di ricevere un lavoro garantito, retribuito secondo la quantità e la qualità, e in misura non inferiore ai minimi stabiliti dallo Stato -, compreso il diritto di scegliere la professione, il genere di occupazione e il lavoro in conformità con la vocazione, le capacità, la preparazione professionale e la istruzione, e tenendo conto delle esigenze sociali". E articolo 40, comma 2 Cost.: "Questo diritto è assicurato dal sistema socialista dell'economia, dall'aumento incessante delle forze produttive, dall'addestramento professionale gratuito, dall'elevamento della qualifica lavorativa, dall'insegnamento di nuove specialità e dallo sviluppo di sistemi di orientamento professionale e di collocamento al lavoro".



Si trattava di una limitazione dettata dal fatto che il lavoro, all'interno dei sistemi socialisti, costituiva il principale dovere dei cittadini, come dimostra anche l'art. 60 della Costituzione del 1977, secondo cui *il lavoro coscienzioso nel settore prescelto di attività socialmente utile e l'osservanza della disciplina di lavoro sono obbligo ed impegno d'onore di ogni cittadino dell'URSS idoneo al lavoro. Il rifiuto di un lavoro socialmente utile è incompatibile con i principi della società socialista.*

E, tuttavia, i Principi ponevano a base di tutti i rapporti un contratto liberamente e volontariamente sottoscritto dalle parti, da cui il prestatore poteva liberamente recedere, con il risultato che, posto il generale obbligo di lavoro, la scelta di tipologia e sede era libera, così come libera era la possibilità di scegliere se svolgere o meno una determinata attività.

A far da contraltare a questi precetti si collocava, ugualmente, una forte tutela occupazionale in favore dei dipendenti, discendente dalla diminuzione delle possibilità di licenziamento e di trasferimento, così favorendo la stabilità dell'impiego, anche mediante la previsione di una specifica responsabilità, anche patrimoniale, in capo agli amministratori.<sup>10</sup>

Particolarmente curioso, in questo sistema, era il ruolo assegnato ai contratti collettivi, che, pur essendo ricompresi fra le fonti del diritto, si limitavano esclusivamente a prevedere norme locali molto circoscritte, limitandosi, per il resto, a riprodurre il testo della legge, senza innovare oltremisura: infatti, questi riproducevano, esclusivamente, testi di legge con l'aggiunta di qualche disposizione innovativa, elaborata dalle singole imprese.

Chiarisce bene questo punto la dottrina italiana quando afferma che *"...una delle caratteristiche fondamentali del diritto del lavoro sovietico [era] individuabile nella disciplina centralizzata del rapporto, posta in essere, anche nei suoi dettagli, quasi esclusivamente da disposizioni legislative dell'esecutivo, con margini limitati per l'intervento contrattuale a livello di singola azienda. Il contratto collettivo, quindi, oltre che nell'ambito della formale gerarchia delle fonti, si trova[va] all'ultimo posto tra gli strumenti di intervento normativo in materia di lavoro anche in senso sostanziale."*<sup>11</sup>

Un altro passaggio fondamentale si rinveniva all'art. 130 della Costituzione, che imponeva l'osservanza della disciplina del lavoro. Tale norma di principio, di non agevole analisi ermeneutica, se, da un lato, veniva vista come una sorta di monito volto a improntare una società in cui fossero espulsi i redditi non guadagnati e in cui si vituperasse una condotta di vita nella quale non si fosse adempiuto il proprio obbligo di lavorare, dall'altro, fino al 1940, non privava del carattere volontario il rapporto di lavoro, né precludeva l'ipotesi di autosostentamento in base ai propri risparmi – anche in considerazione del fatto che ciò costituiva una condizione basilare per individuare un'occupazione migliore non essendo previsto il sussidio di disoccupazione.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Ivanov, *Quelques aspects du droit du travail des pays socialistes*, in Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro, 1967, pp. 161-162.

<sup>11</sup> Menghini *op.cit.*, pp. 603-604

<sup>12</sup> Schlesinger, *La teoria del diritto nell'Unione Sovietica*, Torino, 1952, p. 284. Ex art. 130: *"Ogni cittadino dell'URSS è tenuto ad osservare la Costituzione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, ad eseguire le leggi, ad osservare la disciplina del lavoro, a comportarsi con onestà nei confronti del dovere sociale e a rispettare le regole della convivenza socialista"*.



Una condivisa ricostruzione, in ogni caso, vedeva nell'obbligo di lavoro un'epifania materiale del Marxismo, che individuava *“nel modo di produzione della vita materiale l'elemento condizionatore di tutti i processi della vita in generale... sottintende... il lavoro organizzato”*<sup>13</sup>, che altro non era che *“... La ragione d'esistenza e il modo di essere della società socialista, che nella propria organizzazione lavorativa individua[va] il modello da proporre su scala mondiale”*.<sup>14</sup>

Questa norma, cui fece seguito un decreto dell'ottobre 1940, aprì la via ad una *“... specie di militarizzazione del diritto del lavoro”*<sup>15</sup>, che ricondusse tutta la disciplina del lavoro nell'ambito del diritto penale ed introdusse il reclutamento forzoso di manodopera a fini bellici.<sup>16</sup>

La caratteristica più affascinante di questa fase si manifestò, però, sulla scorta anche delle filosofie progressiste già in voga nell'Ottocento, non tanto nella visione del lavoro come un diritto, bensì, nell'anelito di garantire ad ogni cittadino di poter svolgere il lavoro desiderato, ossia di scegliere la professione – o, in genere, l'occupazione – più conforme alla propria vocazione. In maniera molto netta, le Basi di legislazione del lavoro del 1970 esprimevano tale concetto idealistico già nel preambolo, dove si affermava che *“... il libero accesso ad una formazione professionale e ad una specializzazione su scala di massa garantiscono la libera scelta delle attività e delle professioni, tenuto conto degli interessi della società”*, sia all'articolo 9 del testo vero e proprio della legge dove si inserisce una norma volta a favorire la libertà di scelta del lavoro, affermando che è fatto divieto per il datore di lavoro di rifiutare un'assunzione senza motivare tale scelta.

Il lavoro è visto come fonte dell'aumento della ricchezza sociale, del benessere del popolo e di ogni uomo sovietico e deve essere libero dallo sfruttamento.

Conformemente al principio del socialismo *“[d]a ciascuno secondo le sue capacità, a ciascuno secondo il suo lavoro”*, lo Stato esercita il controllo sulla misura del lavoro e del consumo. Inoltre, nel socialismo scopo supremo della produzione sociale è il soddisfacimento più pieno delle crescenti esigenze materiali e spirituali degli uomini. Basandosi sull'attività creativa dei lavoratori, sull'emulazione socialista e sulle realizzazioni del progresso tecnico-scientifico, perfezionando le forme e i metodi di direzione dell'economia, lo Stato assicura l'aumento della produttività del lavoro, l'elevamento dell'efficienza della

<sup>13</sup> Napolitano, *Istituzioni di diritto sovietico*, Torino, 1975, p.217.

<sup>14</sup> *Id.* Tale autore traccia una chiara distinzione di prospettiva politica legislativa sottolineando come la fusione tra diritto e obbligo al lavoro si regge per il fatto che *“... il principio dell'obbligo del lavoro trova il suo fondamento nel fatto che il lavoro è un diritto costituzionale riconosciuto a tutti i cittadini”, invece, al contrario, “... in una società che garantisce il diritto al lavoro [come quella ipotizzata dal modello socialista, n.d.r.], ...il lavoro è al tempo stesso un obbligo, in quanto precisamente dall'adempimento generale di quest'obbligo che nasce la possibilità di attuare il diritto individuale al lavoro”*. *Id.* Tolta in altre parole, l'ipotesi già menzionata nel testo relativa alla possibilità di vivere-per un breve periodo-dei propri risparmi, l'obbligo di lavorare si traduceva in maniera effettiva anche letto contestualmente alla proibizione dell'accattonaggio e alla mancanza di sussidi per la disoccupazione, alla presenza di divieti relativi alla pratica di professioni o occupazioni di tipo imprenditoriale. In altre parole il cittadino sovietico era sostanzialmente obbligato per garantirsi la sussistenza a procacciarsi un impiego all'interno del sistema economico socialista (che si traduceva in occupazione subordinata o presso cooperativa), tolti i limitatissimi ambiti in cui i mestieri non legati erano rilegati ed ammessi dalla Costituzione staliniana ossia *“... la piccola azienda privata dei contadini non associati e degli artigiani, fondata sul lavoro personale ed escludendo lo sfruttamento del lavoro altrui*. Articolo 9 della Costituzione del 1936. Sul punto si veda più diffusamente Crespi Reghizzi, *In tema di reati economici sovietici: l'esercizio di un mestiere vietato*, in *L'Indice penale*, 1969, pp.19-22, 24.

<sup>15</sup> Menghini *op.cit.* p. 483

<sup>16</sup> *Id.*

produzione e della qualità del lavoro e lo sviluppo dinamico, pianificato e proporzionale dell'economia nazionale.

Come emerge, poi, chiaramente dai Principi, il lavoro nella società socialista era interpretato come elemento fondante la libertà, il progresso sociale e l'affermazione della persona.

Come ormai noto, nei sistemi socialisti, il lavoro costituiva anche il principale dovere. Infatti, seppur in forma edulcorata rispetto al precedente staliniano, anche la Costituzione brezneviana, all'art. 60, affermava che “[i]l lavoro coscienzioso nel settore prescelto di attività socialmente utile e l'osservanza della disciplina di lavoro sono obbligo ed impegno d'onore di ogni cittadino dell'URSS idoneo al lavoro. Il rifiuto di un lavoro socialmente utile è incompatibile con i principi della società socialista.”

L'affermazione, poi, del principio della libertà del lavoro imponeva anche al datore di conformare l'impiego alla qualificazione professionale del lavoratore, in modo che questi fosse adibito a compiti individuati nel contratto con cui questi era stato occupato.<sup>17</sup>

Ma tale impostazione filosofica fu anche affiancata da disposizioni di dettaglio che ne delineavano il carattere.<sup>18</sup>

Rappresentava un altro aspetto dell'idea sovietica della società anche il fatto che al lavoratore dovessero essere garantiti enti culturali-educativi e sanitari, iniziative volte allo sviluppo dello sport di massa, dell'educazione fisica e del turismo, dalla creazione di condizioni adatte al riposo nei luoghi di residenza e da altre condizioni per un impiego razionale del tempo libero.<sup>19</sup>

In termini sistemologici, è facile riscontrare la netta preferenza dell'ordinamento sovietico per il ricorso, anche in materia lavoristica, allo strumento legislativo e ciò veniva fatto al fine dichiarato di creare condizioni uniformi, stabili e più facilmente conoscibili. Tali risultati non sarebbero perseguibili dando prevalenza all'elemento contrattuale ed all'economia privata.<sup>20</sup>

Corollario di questa impostazione fu l'evidente prevalenza di rapporti di lavoro centralizzato e dettagliato. D'altro canto non si può trascurare il fatto che tale impostazione sia stata anche il frutto della natura dell'impostazione sovietica, la quale oltre che dall'economia di piano desiderava “... che nulla ven[isse] lasciato alla dialettica, sempre potenzialmente

<sup>17</sup> /Id, pp 162-163. In tal senso, l'articolo 20 statuisce che “In conformità con l'ideale comunista, secondo cui «il libero sviluppo di ciascuno è condizione del libero sviluppo di tutti», lo Stato si prefigge lo scopo di ampliare le possibilità reali di impiego, da parte dei cittadini, delle proprie forze creative, delle proprie capacità e delle proprie doti per lo sviluppo integrale della personalità”.

<sup>18</sup> Ad esempio, ex art. 41 Cost., era garantito il diritto al riposo; nello specifico, questo diritto era assicurato dalla previsione di una settimana lavorativa avente durante non superiore alle 41 ore per gli operai e gli impiegati, oltre ad una giornata lavorativa ridotta per varie professioni ed attività produttive, e dalla previsione di una durata ridotta per il lavoro prestato nelle ore notturne; dalla concessione di ferie pagate annuali e di giorni di riposo settimanale.

<sup>19</sup> Nei principi si stabiliscono poi ulteriori riduzioni d'orario per fasce d'età e il fatto che le 41 ore settimanali debbono essere svolte su 5 giorni settimanali lasciandosi comunque la determinazione del specifico orario giornaliero ai regolamenti interni; qualora si fosse deciso di suddividere le 41 ore su 6 giorni lavorativi, non sarebbe stato possibile imporre al lavoratore di svolgere oltre 7 ore di lavoro giornaliero. Vedi Principi articolo 30. L'articolo 33 dei Principi, poi, prevede ferie retribuite da un minimo di 12 fino a 15 giorni.

<sup>20</sup> Giova ricordare che il principio della libertà del lavoro si estrinseca anche nel principio della contrattualità dello stesso. Tale affermazione è valida soprattutto dal punto di vista formale in quanto “gli operai ed impiegati pongono in essere il loro diritto al lavoro sottoscrivendo un contratto di lavoro presso un'impresa, ente od organizzazione”. Articolo 2, comma 2 dei Principi. Dal punto di vista sostanziale, invece, il fatto che ci debba essere un contratto non presuppone però una effettiva possibilità di negoziazione. Discende dal principio della libertà del lavoro il fatto che il lavoratore non può essere obbligato a svolgere le mansioni previste dal suo contratto le quali devono essere determinate con particolare decisione. Articolo 12 dei Principi. Particolarmente interessante è poi l'articolo 13 dei Principi i base al quale il lavoratore non può essere senza il suo consenso spostato ad altro reparto di fabbrica o trasferito in altra sede.

*conflittuale, tra forze sociali ma tutto [fosse] riportato a decisioni centralizzate statuali, cioè all'origine del potere dato la sostanziale penetrazione tra partito e stato".<sup>21</sup>*

I sindacati in tale ambiente, se da un lato erano titolari della funzione di tutela dei lavoratori, dall'altro, "[p]ur rimanendo degli organismi dotati di autonomia giuridica nei confronti dello Stato, le organizzazioni sindacali continua[va]no a non poter entrare in aperto conflitto con gli organi dello stesso, in quanto esercita[va]no prerogative non originariamente proprie, ma loro delegate dall'unico potere originario, lo Stato. Anche nell'esercizio di vari compiti delegati, poi, il sindacato non dispone[va] di alcuna autonomia dal partito".<sup>22</sup>

In altre parole, le strutture locali del partito avevano anche la funzione di dirigere i sindacati.<sup>23</sup>

#### 4. La reazione georgiana

Nella fase di transizione verso una visione della società liberale, grave era il problema creato dalla necessità di adeguare una simile normativa, intrisa di spirito sovietico, con la nuova Costituzione democratica, basata su di un'economia di mercato e sul desiderio di avvicinarsi al sistema di valori occidentale, rappresentato dagli Stati Uniti, da un lato, e dall'Unione Europea, dall'altro.<sup>24</sup>

Era, perciò, tempo di modificare il diritto in vigore. Un primo tentativo si ebbe nel 1997, ma esso apportò alcuni cambiamenti, senza alterare la struttura del diritto vigente.

Colla "*Rivoluzione delle rose*" del novembre 2003, però, si manifestò nel Paese un cambio di regime, accompagnato dall'adozione di un'agenda politica più rivolta agli Stati Uniti che non all'Unione Europea, mutamento che si rifletté anche nel progressivo abbandono della politica filo-europea fino ad allora dichiarata.

In questo contesto s'inserisce il Codice del Lavoro del 2006, fondato sui principi fondamentali del liberismo economico: uscita dello Stato dall'economia, rimozione di tutti i limiti all'iniziativa economica privata, estremo favore verso gli investimenti esteri.<sup>25</sup>

Si tratta, però, di un fallimento, perché, una volta che tale Codice è sottoposto al vaglio dell'Unione Europea, nel contesto del summenzionato accordo del 1999, esso viene aspramente criticato: infatti, nel progress report del 2007, curato dalla Commissione Europea, non solo si conclude che esso non è in linea con gli *standard* dell'*International Labour Organisation* (ILO) e che contraddice i modelli dell'Unione Europea, ma si formula anche – espressa in termini chiari e non fraintendibili – la richiesta per il legislatore di rivedere radicalmente l'intera materia.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Bartocci, *Sindacato e potere nella Russia sovietica*, Milano, 1980, p.109

<sup>22</sup> Menghini, *op.cit.*, p.585.

<sup>23</sup> Articolo 6 Cost. del 1977.

<sup>24</sup> Ziskind, *Finger-Prints on Labor Law: Capitalist and Communist*, Comparative Labor Law & Policy Journal, Spring, 1981, 5.

<sup>25</sup> Il Codice del Lavoro ha costituito un cambiamento radicale; per allinearsi alle moderne economie di mercato si sono verificate delle lacune legislative, si sono create nuove questioni giuridiche da risolvere, creando incertezza anche all'interno del ristretto circolo di esperti di diritto del lavoro e relazioni industriali. Si veda, criticamente, Berekashvili, *Conclusion of an Independent Expert, Judge on the Project "Labor Code of Georgia"*, Institute of Civil Law within the project "Civil Society in Law-building Process". I, available at: <<http://www.civilin.org/Project/d186.pdf>>.

<sup>26</sup> GEPLAC Activities, *Short Note on the Compliance of Georgian Labour Legislation with International Labour Standards in Light of EU Generalised System of Preferences*, Georgia Law Review, 2007, 401.

Per vari motivi, fra cui il delicato scenario geopolitico, il mancato cambio di regime al potere, e, in ogni caso, il conforto offerto da una crescita economica molto forte, tale invito non è recepito ed il legislatore georgiano non modificò il Codice del Lavoro.

È soltanto nel 2011, a seguito di mutate circostanze politiche, che il Parlamento mette mano al diritto del lavoro e riforma il Codice, tentando, per la prima volta, di adempiere gli impegni contratti sul piano internazionale con l'Unione Europea.

Una prima bozza viene conclusa l'anno successivo ed è, poi, stata sottoposta al vaglio di esperti georgiani ed internazionali; sulla base delle osservazioni di costoro, poi, si apportano le ultime modifiche al testo e si procede alla promulgazione del Codice del Lavoro del 2013.

Questo testo normativo rappresenta, di certo, un passo avanti ed è caratterizzato dal tentativo di adattarsi agli standard europei in materia, ma è, comunque, necessario precisare che esso ancora non raggiunge in pieno l'obiettivo che si era preposto e che la strada da percorrere per avere una disciplina davvero europea è ancora molta.

La strada che separa questo approccio con quello, antitetico dell'articolo 12 della Costituzione staliniana è evidente: *“Il lavoro nell'URSS è obbligo ed impegno d'onore di ogni cittadino idoneo al lavoro, secondo il principio: «chi non lavora, non mangia».*

## 5. Il Codice del Lavoro

È stato durante il secondo mandato di Mikhail Saakashvili come Presidente che, in Georgia, viene promulgato il Codice del Lavoro, successivamente oggetto di varie novelle, finalizzate a renderlo maggiormente conforme ai principi internazionalmente accettati in materia giuslavoristica.<sup>27</sup>

Sotto il profilo stilistico-redazionale, il Codice segue un'impostazione di matrice anglosassone, concentrando in cinque sezioni, tredici capitoli e soli 55 articoli divisi in commi, la regolamentazione del diritto del lavoro e dei rapporti sindacali.<sup>28</sup>

Dato il limitato numero di articoli, la normativa non può che essere lacunosa e tale caratteristica è riconosciuta dallo stesso legislatore, che, all'art. 1, dispone il ricorso ai principi generali del Codice Civile, per integrare le disposizioni del Codice del Lavoro, così caratterizzandolo come legge speciale, adottando perciò un approccio abbastanza curioso agli occhi dell'osservatore occidentale.<sup>29</sup>

Sotto il profilo contenutistico, invece, il Codice tratta tutti i temi classici, prestando particolare attenzione e vicinanza ai temi della tutela del lavoratore-persona, quali quelli degli

<sup>27</sup> Adeishvili, Kereselidze, *Draft labour code of Georgia and some basic principles of labour law in continental European countries*, Georgian Law Review, 2003, p. 13.

<sup>28</sup> Il Codice del Lavoro georgiano se confrontato ai codici dell'area dei paesi ex socialisti è molto breve. Infatti, il Codice del Lavoro cecoslovacco del 1968 contava 280 paragrafi, 256 articoli aveva il codice russo del 1971 (le Basi di legislazione sovietica del lavoro del 1970 ne contavano 107), il codice rumeno del 1972 aveva 191 articoli, il codice della Germania orientale del 1977 contava 305 articoli, fino ad arrivare ai 671 articoli del codice della Jugoslavia del 1976. Fa eccezione il Codice del Lavoro ungherese del 1980 che constava di 68 articoli. Dati reperiti in Crespi Reghizzi, *Presentazione*, in Cardani, Crespi Reghizzi, Lipschitz (a cura di), *Il Codice del Lavoro della Repubblica Popolare Ungherese*, Trieste, 1978, p. XIV.

<sup>29</sup> Bacchini, Borroni, Seghesio, *Article 1. Scope*, in Borroni (ed.), *Commentary on the Labor Code of Georgia*, Tbilisi, 2015, I ss.

straordinari, del periodo di prova e del lavoro minorile.<sup>30</sup> È, inoltre, degno di nota il fatto che il legislatore abbia ritenuto d'inserire, pure in un Codice così sintetico, un articolo che riconosce specificamente il diritto della lavoratrice di allattare, potendo, a tal fine, godere di un permesso retribuito di almeno un'ora al giorno, norma che s'aggiunge al capo dedicato alla tutela della maternità, dell'infanzia e della genitorialità adottiva, disposizioni che mostrano l'attenzione da parte dello Stato verso la donna, percepita, a livello sociale, come matriarca della famiglia e cardine del tessuto sociale.<sup>31</sup>

Molto dettagliata è altresì la disciplina dei permessi,<sup>32</sup> mentre è stata aggiunta solo in un secondo tempo, ossia nella novella del 2013 – ch'è quella analizzata nel Commentario – un'articolata normativa in tema di accordi collettivi, diritto sindacale, nonché una più articolata regolamentazione del tema della risoluzione dei conflitti.<sup>33</sup>

In tale ambito, il legislatore ha favorito soluzioni conciliative all'interno del mondo del lavoro, preferendo evitare il più possibile il ricorso alla giustizia ordinaria sia per finalità deflattive, sia per la specializzazione che si richiede proprio per i temi giuslavoristici, sia, infine, per la tradizione tipica dell'Est, della ricerca di una soluzione non conflittuale, nonché politica e sociale più ancora che giuridica.<sup>34</sup>

Si assiste quindi ad una flessibilità del diritto sostanziale, che si accompagna alla flessibilità nella composizione della lite.<sup>35</sup>

Sottosviluppata appare, invece, la tematica della sicurezza del lavoro, trattata all'interno di un solo articolo, mediante il ricorso a clausole generali di individuazione della responsabilità datoriale. L'approccio è però anche interessante, perché sembra accelerare risultati ai quali la giurisprudenza italiana sta giungendo in maniera definitiva solo in tempi recentissimi – per esempio, con una nota specifica per le donne in gravidanza –, da un lato, vincolando i datori di lavoro a fornire ai lavoratori un elenco delle attività lavorative pericolose ed imponendo specifici obblighi di informativa e informazione, e, dall'altro, permettendo ai lavoratori di rifiutare la propria prestazione per preservare la propria incolumità.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Seghesio, *Article 4. Minimum Employment Age and Origin of Capability*, in *Commentary*, cit., pp. 63 ss.

<sup>31</sup> Pugnoli, *Article 19. Additional Breaks for Breastfeeding Women*, in *Commentary*, cit., pp. 246 ss.

L'attenzione al ruolo della donna è un elemento tipico anche del sistema sovietico che dedicava al tema puntuali richiami anche a livello costituzionale. Ex art. 35 della Costituzione del 1977: *Donna e uomo hanno nell'URSS uguali diritti. L'esercizio di questi diritti è assicurato dalla concessione alle donne di uguali possibilità di istruzione e di formazione professionale, di lavoro, di retribuzione, di avanzamento professionale, di attività socio-politica e culturale, nonché dall'adozione di provvedimenti speciali per la tutela del lavoro e della salute delle donne; dalla creazione di condizioni che consentano alle donne di combinare il lavoro con la maternità; dalla difesa giuridica e dal sostegno materiale e morale della maternità e dell'infanzia, compresa la concessione di congedi pagati e di altre agevolazioni alle donne incinte e alle madri, e dalla riduzione graduale dell'orario di lavoro delle donne con figli minorenni.*

Si veda anche Mazzei, *Chapter VI. Maternity, Parental, Newborn, Adoption and Additional Parental Leaves*, in *Commentary*, cit., pp. 274 ss.

<sup>32</sup> De Oto, *Chapter V. Leave*, in *Commentary*, cit., pp. 251 ss. Si veda anche De Giorgi, *Chapter III. Fullfilment of work*, in *Commentary*, cit., pp. 120 ss.

<sup>33</sup> Pastena, *Article 49. Strike and Lockout*, in *Commentary*, cit., pp. 706 ss.; Speciale, *Section IV.1. Trilateral Social Partnership Commission*, in *Commentary*, cit., pp. 745 ss.

<sup>34</sup> Santagata, *Chapter IX. Suspension and Termination of Labour Relations*, in *Commentary*, cit., p. 448 ss.

<sup>35</sup> Aveta, *Limitation under Labour Agreement*, in *Commentary*, cit., pp. 541 ss.

<sup>36</sup> Bacchini, *Article 35. Rights to a Safe and Healthy Working Environment*, in *Commentary*, cit., pp. 332 ss. Tale approccio, come nota Bacchini, non solo è estremamente distante dall'impostazione italiana (in base alla quale il diritto del lavoratore ad un ambiente di lavoro sicuro, salubre e dignitoso, costituisce un diritto assoluto, nei cui confronti gli altri diritti pur se pari rango costituzionale devono cedere campo – ad esempio, quelli alla libertà d'impresa e di iniziativa economica), ma anche pare completamente dimentico dei fondamentali principi giuridici internazionali. Tale dottrina ricorda gli artt. 3 ("ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona") e 23, comma 1 ("ogni individuo ha diritto...a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro...") della "Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo", l'art. 7, lett. b) ("gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro, le quali garantiscano in particolare...la sicurezza e l'igiene del lavoro") del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, e gli artt. 2, comma 1 ("ogni individuo ha diritto alla vita"), 3, comma

Le tutele per il lavoro minorile sono state presentate subito nei primi articoli a sottolineare una piaga sentita nella Repubblica.<sup>37</sup>

Spinta in direzione anglosassone pare anche la disciplina in tema di informazioni prima dell'assunzione: da un lato, obbligo di verità da parte del lavoratore e diritto controllo da parte del datore di lavoro; dall'altro, confidenzialità assoluta delle informazioni raccolte.<sup>38</sup>

Dettagliatissima è la disciplina relativa alla conclusione, in senso lato, del contratto di lavoro, che è sia flessibile sia tesa a creare, legalizzare e cristallizzare il vincolo di lavoro; proprio questo articolo ha suscitato l'interesse forse maggiore per la dottrina, tanto da divenire oggetto di una curatela monografica.<sup>39</sup>

Inoltre, per garantire un più elevato livello di sicurezza sul lavoro e garantire un maggior numero di occupati, si sono poste delle limitazioni ai secondi lavori, si è prevista una forma di contratto in prova, della durata massima di sei mesi e rinnovabile una sola volta.<sup>40</sup>

In tema di giustizia sociale, si sono deliberate norme che prevedono dei permessi e dei diritti per l'adottante, norme che precisamente disciplinano il lavoro notturno e anche facilitazioni per l'assistenza agli invalidi.<sup>41</sup>

Ma, anche, all'avanguardia è la previsione di penali calcolate sulla base di ogni giorno di ritardo successivo al mese per mancata retribuzione (penale pari allo 0,07% della retribuzione).<sup>42</sup>

D'altro lato, seguendo una logica di pesi e contrappesi, per responsabilizzare il lavoratore è prevista una norma specifica che regola la sua responsabilità per danni accaduti all'interno del luogo di lavoro o per i danni da lui causati alla parte datoriale.<sup>43</sup>

l ("ogni individuo ha diritto alla propria integrità fisica e psichica") e 31, comma 1 ("ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose") della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. A livello poi di azioni operative, questi ultimi principi trovano applicazione nel Titolo X del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) dedicato alla politica sociale nel quale, all'art. 151 (l'art. 136 del Trattato istitutivo della Comunità Europea), viene enunciato il principio secondo cui gli Stati membri devono promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori, che, poi, in base all'art. 153 dello stesso TFUE (l'art. 137 del Trattato CE, inserito nell'Atto Unico europeo del febbraio 1986), eleva la materia dell'igiene e della sicurezza del lavoro tra i settori di intervento dell'Unione Europea; su di essa, infatti, "il Parlamento europeo ed il Consiglio, mediante direttive approvate secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, possono adottare prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche presenti in ciascuno Stato membro". Tali prescrizioni minime sono state sancite con la fondamentale direttiva quadro 89/391/CEE. Si veda, ivi, l'ampia dottrina citata e si confronti anche Grasso - Seghesio, *Il dovere datoriale di tutelare l'integrità fisica dei dipendenti*, in Guida al Lavoro, 2015, pp. 44 ss.

<sup>37</sup> A dimostrazione della delicatezza del tema, il commento dell'articolo 4, ha potuto usufruire di testi di dottrina georgiana reperibili in lingue occidentali. Si veda Seghesio, *Minimum Employment Age and Origin of Capability*, in *Commentary on the Labor Code of Georgia*, Tbilisi, p. 63 ss. che analizza anche le radici storiche del problema (con riferimenti anche al precedente regime sovietico) affermando che "These rules are meant to curb the pernicious phenomenon of child labour". Prosegue, il Seghesio affermando che "Historically, both before and during the industrial revolution, children, sometimes as young as four, were forced into labour to sustain themselves and their families. ... And also children in the care of the state frequently started working at a very young age: "for centuries, orphans and other institutionalised children provided a labour force for industrial undertakings". And this was entirely in keeping with state policy. Actually, it was so common that, for instance, even a person who would go on to become a famous writer, Charles Dickens, had to start working in a boot-blackening factory at the age of 11 due to economic hardship." *Id.* p. 62. Seghesio. In ogni caso, "considerable anecdotal evidence suggests that involving children in forced labour was a widespread practice [...]: such forced labour, although perhaps affecting children and young people disproportionately, was not confined solely to them, but was part of a widespread practice of compulsory participation in agricultural work, which also involved students, industrial workers and other urban dwellers". Stephenson, *Child Labour in the Russian Federation*, London, 2002, p. 1.

<sup>38</sup> Seghesio, *Pre-contractual Relations and Exchange of Information before Signing a Labour Agreement*, in *Commentary, cit.*, pp. 81 ss.; Pugnoli, *Article 14. Duration of Working Time*, in *Commentary, cit.*, pp. 177 ss.; Pugnoli, *Article 17. Overtime Work*, in *Commentary, cit.*, pp. 224 ss.; Pugnoli, *Article 18. Limitation on Night Jobs*, in *Commentary, cit.*, pp. 235 ss.; Salazar, *Article 7. Origin of Labour Relations*, e *Article 8. Limitation for Signing a Labour Agreement for Second Job*, in *Commentary, cit.*, pp. 98 ss.

<sup>39</sup> S. Chachava - V. Zaalishvili (EDS.), *Labour Law (Collection of Articles) III*, Tbilisi, 2014. Si veda anche Simeone, *Article 6. Conclusion of a Labour Agreement*, in *Commentary, cit.*, pp. 80 ss. e Borroni, *Foreword*, in *Labour Law (Collection of Articles)*, cit. XVII-XXIV.

<sup>40</sup> Borroni, *Article 9. Trial period*, in *Commentary, cit.*, pp. 105 ss.

<sup>41</sup> Sargeant, *Article 2. Labour relations*, in *Commentary, cit.*, pp. 20 ss.

<sup>42</sup> D'Amore, *Chapter VII. Remuneration*, in *Commentary, cit.*, pp. 289, ss.



Tutte queste norme costituiscono il livello minimo di tutela riconosciuto a tutti i lavoratori georgiani, proibendo ogni forma di *derogatio in pejus*, permettendo ai contratti collettivi ed a quelli individuali di prevedere condizioni più favorevoli per il lavoratore.<sup>44</sup>

Ma, nel codice, si presta attenzione anche al tema della protezione da discriminazioni, dettando una normativa apposita in materia, che traspone i principi di uguaglianza sostanziale e formale dettati dalla Costituzione all'interno del Codice del Lavoro, e prevedendo esplicitamente, attraverso il ricorso ad una clausola elastica volta a recepirne nell'alveo ogni aggressione nella sfera personale dell'individuo, la repressione del *mobbing*.<sup>45</sup>

A livello di relazioni industriali, poi, l'art. 40, co. 1, garantisce ai datori di lavoro e ai lavoratori, senza distinzione alcuna, la libertà sindacale nel senso dianzi chiarito. Emerge dalla lettera della norma un'imperfezione stilistica che utilizzando l'espressione "associazione" sembrerebbe *prima facie* escludere dal proprio scopo le forme di aggregazione sindacale se non associative.<sup>46</sup>

La libertà di associazione sindacale garantita dall'art. 40(1) (previsioni generali) scevra di ingerenze politiche è un caposaldo del nuovo sistema di relazioni industriali e viene sancito dall'art. 40(2). Chiaramente, ex art. 40, comma 1, è vietato discriminare il lavoratore "in ragione della sua appartenenza ad un'associazione di lavoratori e/o in ragione della sua partecipazione ad attività promosse dall'associazione." e altresì porre in essere "qualsiasi comportamento volto a vincolare l'assunzione di un lavoratore o il mantenimento del posto di lavoro alla rinuncia alla partecipazione ad una associazione di lavoratori" ovvero a "licenziare o minacciare un lavoratore per la sua adesione ad associazioni di lavoratori o per la partecipazione attiva in attività dell'associazione stessa". La dottrina appena citata ravvisa un collegamento con l'art. 37 par. b) del Codice (espressamente richiamato al comma terzo dell'art. 40(2)) che vieta lo scioglimento del vincolo "per motivi di discriminazione" di cui all'art. 2 del Codice stesso.<sup>47</sup>

Il legislatore georgiano ha operato tramite clausole generali e formule elastiche, senza definire o tipizzare le condotte incluse o vietate in modo da poter adattare ai cambiamenti sociali il contenuto di ciascuna clausola. Per l'ordinamento georgiano, per ragioni storiche, ciò rappresenta una rivoluzione copernicana (per rendere l'idea, tale processo in Italia è iniziato negli anni sessanta su impulso della normazione comunitaria).

D'altro lato, l'art. 40, co. 3, circoscrive l'onere probatorio agevolato, alle sole ipotesi di ricorso avverso il licenziamento o le minacce in danno del lavoratore per la sua adesione ad associazioni sindacali o partecipazione ad attività. Negli altri casi, la discriminazione deve essere provata dal lavoratore che ritiene di aver subito la condotta lesiva. Inoltre, a livello

<sup>43</sup> Mariconda, Section IV. Liability and Dispute, in *Commentary, cit.*, pp. 611 ss.

<sup>44</sup> Tebano e Fusco, *Chapter X. Collective Agreement*, in *Commentary, cit.*, pp. 545 ss. e pp. 583 ss.

<sup>45</sup> Vettor, *Article 40.1. General Provisions, Article 40.2. Prohibition of Discrimination, Article 40.3. Prohibition of Interference with the Activities of the Associations of Employers and Employees*, in *Commentary, cit.*, pp. 509 ss.

<sup>46</sup> La dottrina suggerisce, però di estenderne l'applicazione alla luce delle "norme fondamentali del lavoro riconosciute a livello internazionale..." richiamate nel citato Accordo di associazione siglato il 29.11.2013. Vettor, *op. ult. cit.*, commento sub art. 40.1.

<sup>47</sup> *Id.*



di legittimazione attiva, l'unico titolare del diritto di agire è il lavoratore leso e non anche i soggetti collettivi che indirettamente subiscono la discriminazione.<sup>48</sup>

In somma, il Codice del Lavoro è un testo di diritto del lavoro puro, che ha deciso di lasciar da parte, con lacune volute, discipline che si situano a cavallo del diritto del lavoro e di altri settori: ad esempio, la disciplina relativa all'equo premio per le invenzioni del lavoratore e la branca della partecipazione finanziaria e amministrativa dei lavoratori all'impresa che tanta attenzione in Italia, in Europa e nel mondo sta oggi rivestendo – ed anche per questo nel commentario al Codice del Lavoro georgiano, si è previsto un allegato specifico proprio su tale tema<sup>49</sup>.

## 6. Osservazione critiche

La materia giuslavoristica è al centro del più intenso dibattito dottrinale in Georgia. Nonostante questo, la dottrina è poca, non sempre concorde, di difficile reperibilità e comprensione visto l'uso dei *Kartluli* ed è estremamente critica nei confronti del Codice del Lavoro che pur riconoscendone gli sforzi si deve ancora leggere con le lenti di osservazione sovietiche; il fatto che nel Paese sia diffusa una solida base culturale, una tradizione letteraria e giuridica secolare non ha dato risultati definitivi.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Shvelidze, *Prohibition of Employment Discrimination in Accordance with the Georgian Legislation*, Journal of law, 2013, 220 ss. nell'ampia ricostruzione del divieto di discriminazione in tema di diritto del lavoro georgiano, ricorda che tale principio non esisteva fino all'introduzione del Codice del Lavoro, prevedendo la Costituzione solo un principio generale di uguaglianza. La Corte Costituzionale della Georgia ha formulato un test per decidere dei casi di discriminazione in base al quale "in the process of discussing the issue of discrimination the court shall first of all determine: 1) are the persons (groups of persons) essentially equal: it has decisive importance as these persons shall form comparative categories; they must be assigned to similar categories, analogous circumstances for some content, criteria, must be essentially equal for the specific circumstance or relationship; the same persons can be considered as equal for some relationships, conditions, but not for other conditions; 2) the different treatment of essentially equal persons should be evident (or equal treatment of essentially unequal persons) based on certain grounds, in the areas protected by rights". Case No 1/1/493, Constitutional Court of Georgia, 2010: <<http://www.constcourt.ge>>. In un'altra pronuncia, la stessa Corte ha adottato come criterio generale per determinare l'avvenuta discriminazione la "creation of conditions for the individual that directly or indirectly worsens his/her status compared with other individuals in the analogous conditions". Case No AS-549-517-2010, Constitutional Court of Georgia, 2010, available at: <<http://www.constcourt.ge>>. Altezza e grado di istruzione se non necessario, ad esempio, sono stati individuati come casi di discriminazione indiretta dalla sentenza della Corte Costituzionale Case No 1/1/493, Constitutional Court of Georgia, 2010: <<http://www.constcourt.ge>>. Nel 2012, il Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations of International Labour Organization, 511<[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---elconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174843.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---elconf/documents/meetingdocument/wcms_174843.pdf)> ha esplicitamente richiesto alla Georgia di porre in essere tutte le iniziative necessarie per eliminare tale lacuna in quanto "The direct or indirect oppression will be considered as discrimination, if such action was aimed at or caused creation of threatening, hostile, humiliating, dignity violating or offensive environment, or creation of such conditions for the person, which directly or indirectly worsen his/her conditions compared with other persons in similar conditions." (Shvelidze, *op. ult. cit.*, p. 232). La tendenza, in ogni caso, è quella di non accogliere le tesi di licenziamento in base a motivi discriminatori (ad esempio, si veda Case No AS - 1803 - 1779 - 2011, Constitutional Court of Georgia 2012: <<http://www.constcourt.ge>> che ha concluso a favore del datore che era stato accusato di aver licenziato un dipendente a causa delle sue origini *megrelian*, istanza particolarmente sentita in Georgia). Il principio del divieto di inegual trattamento è stato oggetto di una estensiva opera ermeneutica della Corte Costituzionale; il supremo consesso ha affermato che "We shall proceed from the essence of equality against the law" e analizzando l'articolo 14 (secondo il tenore del quale: "Everyone is born free and is equal before the law regardless of race, colour of skin, language, sex, religion, political or other opinions, national, ethnic and social affiliation, origin, property or social status, place of residence") ha affermato che: "At first glance, in terms of grammar, is comprehensive; however the objective of the norm is much wider than prohibition of discrimination according to the provided limited list". According to the Constitutional Court, "Only the narrow grammatical definition would exhaust the article 14 of the Constitution of Georgia and would jeopardize its importance in constitutional-legal area". Case No 2/1-392, Constitutional Court of Georgia, 2008, <<http://www.constcourt.ge>>. "Considering the list provided in article 14 of the Constitution of Georgia as complete would itself cause confirmation of the fact by the court, that differentiation with any other ground is not discriminative, as it is not protected by the Constitution. It is natural that such approach would not be correct, as non-mentioning of each sign in the article 14 of the constitution does not exclude the unjustified nature of differentiation". Case No 1/1-493, Constitutional Court of Georgia, 2010, <<http://www.constcourt.ge>>. Vedi, per un presentazione dei diversi sistemi giuridici, Blanpain, *Equality and Prohibition of Discrimination in Employment*, in Blanpain (gen. ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2nd Revised Edition, Deventer/Antwerp/London/ Frankfurt/Boston/New York, 1985, 456.

<sup>49</sup> Loria Masbaum, *Labour Law Reform in Georgia and EU Standards*, Georgia law review, 2003 p. 591 sottolineano la necessità di introdurre forme di Workers Participation e Codetermination per mettere in linea il codice georgiano con i codici più moderni. In tal senso, anche, Borroni, *Attachment. Employees' Financial Participation*, in *Commentary, cit.*, l.

<sup>50</sup> Surguladze, *The Sources of History of Georgian Law*, Tbilisi, 2002, p. 131; Javakishvili, *The history of Georgian Law*, Book 1, 1928; e Metreveli, *The History of Georgian Law*, Tbilisi, 2005, p. 26.

Anche se, è indubbio, l'introduzione della Costituzione ha dato una ventata di liberalismo.

In questo solco, si situa il commentario che ha avuto una certa eco proprio perché è servito a creare una base di dottrina straniera non sovietica per interpretare le nuove istituzioni introdotte dal codice, e perché, in via di fatto, i commenti inviati alla spicciolata hanno portato a qualche accoglimento che vicendevolmente ha caratterizzato sia il commentario che la legislazione.

I risultati di questa colonizzazione culturale sono ancora *in fieri* ma se si considera da dove si è partiti il risultato è degno di nota.

Anche alla luce della collocazione geografica, la Georgia si pone a cavaliere tra Russia ed Europa e risulta evidente oggi una stratificazione di elementi giuridici provenienti da varie epoche ed evidentemente ispirati a diversi orientamenti di politica laboristica; la caratteristica più evidente è lo spostamento verso una maggiore autonomia delle imprese in senso diametralmente opposto all'accentramento introdotto e cercato dal più famoso figlio della Georgia - Stalin appunto.

Acquisita l'indipendenza, la guida politica della Georgia ha compiuto uno sforzo continuo di adattamento delle regole giuridiche alla realtà sociale – se non addirittura tradottosi in un almeno declamato endemico riformismo legislativo – sullo sfondo di gravi emergenze sociali non efficacemente affrontate (tra le quali figurano l'irrazionalità nella gestione della manodopera disponibile, una bassa produttività e anche un'insufficienza dei salari, bassi consumi e inflazione indiretta causata dalla circolazione di monete straniere forti) ha resto ineludibile, non solo per ragioni sociali ma anche politiche e tecniche, riplasmare il diritto del lavoro nazionale.<sup>51</sup>

Tale progetto è stato frutto di un'alleanza tra politici e tecnici del diritto. Da un lato, la politica, sulla spinta degli esami a livello sovra-internazionale, ha cercato di promulgare testi di legge che fossero in linea con gli standard internazionali, dall'altro, la stessa ha abbandonato un nazionalismo strisciante, chiedendo soccorso a giuristi esteri e trapiantando modelli stranieri per risolvere problemi di vuoto normativo o arcaicità della produzione.<sup>52</sup>

Ma ciò non vuol dire che la normazione sia stata subito fatta in una lingua internazionalmente comprensibile (non tutti i testi sono reperibili ancora oggi in lingua inglese) e che tutto sia proceduto in maniera organica (la nuova legge sull'arbitrato è ispirata dalla *model law* dell'Uncitral, il Codice Civile è fortemente modellato se non tradotto dal BGB, la normativa sulla tutela dei prodotti tipici è una traduzione della normativa dell'Unione Europa, la normativa anti trust e quella a tutela dei consumatori non sono ancora compiutamente attuate).

Si è preferito optare per una via facile e di pronto: si raccoglie come da uno scaffale di supermercato il prodotto giuridico il cui *brand* piace di più.

<sup>51</sup> Si confronti, Bliss, *Proletariat to Perestroika: A Comparison of Labor law in The Soviet Union and The Russian Federation*, Comparative Labor Law & Policy Journal, 1997, p. 3.

<sup>52</sup> Vedi Chachava, *Georgian Labour Law gap analyses and recommendations*, Tbilisi 2011 e Adeishvili, Kereselidze, *The Draft Labor Code of Georgia and Some General Principles of Labor Law of Continental European Countries*, Review of Georgian Law, 2003, p. 10.

Poteva essere forse più produttiva la politica dei piccoli passi, della giusta misura, un profondo intervento sulla mentalità degli interpreti, estesi dibattiti e meditati compromessi che servissero anche a formare una classe di operatori in grado di gestire questo nuovo e rivoluzionario materiale giuridico.

A parere di chi scrive, il lavoro risulta incompiuto, la riforma ancora in essere e forse fatta frettolosamente e contro voglia solo per soddisfare le pressanti richieste dell'Unione Europea.

Una nuova riforma, stavolta veramente organica e collegata al suo interno, deve forse già essere messa in cantiere (come del resto era successo al caso del diritto arbitrale nel cui campo, si è corsi ai ripari con un intervento tecnicamente più moderno, dopo una prima sbrigativa riforma).<sup>53</sup>

Non per questo l'indagine e il lavoro svolto sulle fonti e sulla lettera del diritto del lavoro georgiano si è rivelato di scarso valore e privo di interesse. Tutt'altro, anzi è vero il contrario.

Tale ricerca ha costituito per il comparatista una prova quasi impossibile da trovare nell'era moderna, la possibilità cioè di studiare un sistema giuridico vergine – dovuto alle atroci vicende di guerra e alla conquista dell'Indipendenza – che hanno portato uno Stato a reagire alla dominazione precedente e a darsi dal nulla dei nuovi testi di legge. E qui si, i legislatori hanno agito in maniera ponderata, facendo ricerche e ricorrendo al metodo del diritto comparato, metodo seguito per la redazione di tutte le grandi legislazioni al momento della nascita dei grandi Stati nazionali nei secoli passati.

Vale la pena di ricordare che la Repubblica georgiana è, comunque, erede di una tradizione giuridica a sé stante, in cui ha rivestito un momento peculiare la prassi, la religione ortodossa fortemente radicata, e il giudicante – con intrecci a volte inestricabili; caratterizzata da profonde unicità economiche (Stalin e Beria erano georgiani e hanno, quindi, favorito il loro popolo anche in epoca sovietica) – e con ciò si è visibilmente diminuito il tratto centralista e ordinante del piano, consentendo alle imprese locali di ottenere più flessibilità e respiro e afflato internazionale (ancora una volta è utile ricordare che Shevardnadze era ministro degli esteri dell'Unione sovietica prima di diventare il primo presidente della libera repubblica georgiana; tutto ciò caratterizzato poi da un proprio ampio *background* culturale, artistico e letterario mai interrotto e spesso critico nei confronti della cultura sovietica che lo ha collocato come terza via tra i modelli classici sovietici e quello auto gestito jugoslavo).<sup>54</sup>

Proprio per questo la Georgia merita uno studio separato di cui il Commentario rappresenta un primo timido passo.

<sup>53</sup> Shvelidze, *The Degree of Europeanization of Labor Regulations in the South Caucasus Region: A Comparative Study of Labor Standards in Armenia, Azerbaijan and Georgia*, South Caucasus Law Journal, 2014, pp. 372 ss sostiene che dopo gli Amendments al Codice del Lavoro del 2013, si è creato un miglior bilanciamento della regolamentazione anche se "*Due to its neo-liberal labor law heritage, the elements of deregulation are still sheltered*".

<sup>54</sup> Jones, *Socialism in Georgian Colors*, Cambridge, London, 2005, p. 2

Il codice si presenta privo di preambolo e ha dichiarazioni programmatiche o di principio esclusivamente nei primi paragrafi, mentre il contenuto tecnico, l'elevato gusto casuistico prevalgono in maniera netta sulla tradizione redazionale enfatica, emotiva e retorica dei testi di matrice sovietica.

Purtroppo ciò non garantisce all'interprete – a prescindere dalla provenienza geografica e culturale – una piena leggibilità. I problemi di traduzione, la traducibilità di concetti ancora non bene assimilati e i compromessi in tema di fluidità linguistica contro aderenza tecnica sono evidenti.

## 7. Il Commentario

Il Commentario al Codice è stato pubblicato dall'editore georgiano *World of Lawyers*, ed è giunto alla sua seconda edizione in Inglese – ed è stato oggetto recentemente di traduzione in Georgiano come previsto dal progetto originario.

Tale volume s'inserisce nell'alveo del recente interesse nei confronti del piccolo Paese caucasico e testimonia della crescente importanza anche economica che esso ha per gli Stati dell'Unione Europea.

Esso è nato da una collaborazione fra la Seconda Università degli Studi di Napoli e la *Tbilisi State University* e si basa sui contributi dei giuristi di questi atenei e del gruppo dei giuslavoristi dall'Università degli Studi di Milano-Bicocca, senza il cui contributo tale opera non sarebbe stata possibile, e da università straniere.

Esso ha visto la partecipazione di studiosi appartenenti a diversi settori disciplinari (diritto privato, diritto comparato e diritto del lavoro), a diverse aree professionali (accademici, ma anche avvocati giuslavoristici), ed a diverse tradizioni giuridiche (ossia studiosi provenienti sia da sistemi di *civil law* che si *common law*). Anche se, per ovvie ragioni, l'apporto del settore giuslavoristico, per ciò che attiene ai contenuti, e dei comparatisti, per ciò che attiene al metodo è stato ampiamente preminente.

Il lavoro poi è impreziosito dall'Introduzione del Prof. Piccinelli, Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche "Jean Monnet" della Seconda Università degli Studi di Napoli e dalla prefazione del Prof. Burduli, preside della facoltà di giurisprudenza Iv.Javakhishvili della Tbilisi State University di Tbilisi.<sup>55</sup>

Il professor Piccinelli ha sottolineato come la nozione di confine geografico divenga sempre più sfocata e le nazioni sempre più integrate; tale processo di avvicinamento, dal punto di vista tecnico, è in atto efficacemente grazie alla metodologia comparatistica che sostituisce una filosofia cooperativa a quella del "*conflict of laws*": circolazione di modelli e trapianti giuridici, sono il raffinato strumentario grazie al quale, metaforicamente, un agricoltore impara dal vicino come arare il proprio campo per farlo produrre meglio. O, semplicemente, in ogni caso, la comparazione offre un ventaglio di soluzioni allargato per affronta-

<sup>55</sup> Oltre che dalla breve presentazione del dr. Amiranashvili che è stato il responsabile del progetto. Si veda Amiranashvili, *Preface*, in *Commentary*, cit., pp. XL ss

re un problema. L'Italia in tal senso vanta una delle tradizioni più risalenti e prestigiose come prestigiosa e particolarmente forte è la tradizione giuslavoristica nazionale.<sup>56</sup>

Mentre, il professor Burduli ha sottolineato il coraggio del legislatore georgiano di riformare un settore tanto delicato come quello del lavoro ricorrendo per una analisi tecnica a giuristi stranieri poiché era evidente come il *gap* con l'Europa – cui la Georgia guarda con attenzione – fosse ancora profondo. Questo avvicinamento all'Europa, secondo il giurista caucasico, non può che avvenire tramite la forza della *nomocrazia*, che la Georgia ricerca con urgenza stanti le inefficienze connaturate ad un sistema giuridico tanto giovane in cui gli interpreti, a volte, sono a volte spaesati.<sup>57</sup>

Tutto ciò ha contribuito a dare al volume un approccio multidisciplinare e comparato, che arricchisce l'analisi delle singole norme con la presentazione di esempi provenienti da altri ordinamenti.

Un simile approccio ha altresì permesso di evidenziare i punti di forza e quelli di debolezza dell'opera del legislatore georgiano, offrendo anche utili spunti *de jure condendo* ed osservazioni sui possibili pericoli applicativi della norma.

In conclusione, il nuovo Codice del Lavoro era alla ricerca di ispirazione.

E il modello di riferimento non poteva essere di certo quello de "l'oppressore sovietico", dal quale ci si era appena "liberati" e che, in ogni caso, difettava di una ispirazione di fondo che potesse avvicinare la Georgia agli ordinamenti più avanzati per ciò che attiene ai diritti e alle tutele del lavoro.

La declamata reiezione/repulsione verso il modello pregresso, però, è andata molto più in là di quanto necessario ma anche di quanto effettivamente fatto.

Se il primo modello di riferimento, indubbiamente, è stato – anche per riconoscenza economica – quello statunitense, la bocciatura dell'Unione Europea ha fatto compiere al legislatore georgiano uno sforzo ben più meditato (per quanto, forse, non proprio volontario e ben accetto) nel quale è riemerso come portato qualche istituto sovietico perché figlio di un approccio molto progressista e all'avanguardia. Così, non è stato troppo difficile affidare il primo commento (che giova ribadire ha portato a significativi cambi in corso di redazione del codice, mentre i primi commenti arrivavano a destinazione) alla scienza italiana, il cui strumentario di istituti, dottrine e regole poteva essere ben visto dalla classe politica e da quella accademica.

D'altronde, come ben afferma la quinta tesi di Trento: "*La conoscenza di un sistema giuridico non è monopolio del giurista appartenente al sistema. Al contrario, il giurista appartenente al sistema dato, se da una parte è favorito dall'abbondanza di informazioni, sarà però particolarmente impacciato dal presupposto che gli enunciati teoretici presenti nel sistema siano pienamente coerenti con le regole operazionali del sistema considerato*".<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Piccinelli, *Foreword*, in *Commentary*, cit., pp. XXXII ss.

<sup>57</sup> Burduli, *Foreword*, in *Commentary*, cit., pp. XXXVII ss.

<sup>58</sup> Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992, e Gambaro, Sacco e Monateri, *Comparazione giuridica*, in *Digesto italiano*, Torino, 1989

A questo punto ci si domanda, come già si interrogava il prof. Crespi Reghizzi “*ma quale deve essere la vita media di un codice?*”<sup>59</sup>, o meglio, ci si chiede quanto debba restare in vigore prima che si senta la necessità di un cambiamento?

In risposta a tale quesito, forse, sarebbe consigliabile che, dopo tanto sforzo e visti i buoni risultati conseguiti, si decidesse di fare un nuovo lavoro di revisione (molto più consapevole) con qualche giurista straniero in commissione e con la pubblicazione di un commentario ufficiale al codice come sta diventando costumanza alla promulgazione delle nuove opere di legislazione.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Crespi Reghizzi, *Presentazione, cit.*, p.XIII.

<sup>60</sup> Si vedano, ad esempio, per un caso di *soft law*, il Commento ai Principi Unidroit, che fa parte integrante del testo, come pure, il Commento al nuovo Codice Civile della Louisiana dotato di commento ufficiale.





## LA RAZIONALIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ ISPETTIVA NEL JOBS ACT: PROBLEMI E PROSPETTIVE\*

di Mariarosaria Simonelli

Nell'Unione Europea è, già da tempo, maturo e diffuso il convincimento secondo cui un'ispezione del lavoro efficace, che sia in grado di affrontare le sfide di un mercato del lavoro in evoluzione, rappresenta una componente essenziale di buona *governance*: in quest'ottica, l'ispezione del lavoro assurge ad elemento fondamentale dell'amministrazione del lavoro.<sup>1</sup>

Sulla scorta di tale consapevolezza la politica dell'Unione Europea esorta lo stesso Legislatore Comunitario<sup>2</sup> e, di riflesso, tutti gli Stati membri, a prestare adeguata attenzione al ruolo specifico delle ispezioni del lavoro affinché venga sempre più valorizzato ed affinato l'aspetto dell'*enforcement*.

Secondo l'orientamento dell'Unione, infatti, le ispezioni del lavoro costituiscono un'esigenza primaria a presidio del rispetto della legislazione vigente: un sistema di regole, per quanto ben formulato e strutturato, non garantisce un buon funzionamento del sistema se manca un apparato di controllo adeguato.

Al fine di non ridurre a mera enunciazione di principio le esigenze di modernizzazione del diritto del lavoro, espresse in sede comunitaria, il nuovo programma delle Riforme del Lavoro, promosso dall'Esecutivo in carica, ha predisposto un ampio piano di intervento in materia giuslavoristica esteso anche all'area della vigilanza.

La Riforma, meglio conosciuta come *Jobs Act*, muove dalla Legge 10 dicembre 2014 n. 183<sup>3</sup> conferente *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* e prende forma con diversi provvedimenti legislativi.

Tra detti provvedimenti si annovera il D. Lgs. 14 settembre 2015 n. 149, recante *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*, il cui art. 1 prevede l'istituzione dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata "Ispettorato Nazionale del lavoro", che, senza generare costi extra per la finanza pubblica, andrà, nel

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

<sup>1</sup> Cfr. Parlamento Europeo, *Risoluzione sulle ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa (2013/2112(INI))*, 12 dicembre 2013, pag. 18.

<sup>2</sup> A tal fine il Parlamento Europeo sottolinea che le direttive esistenti in ambito socio-previdenziale e occupazionale non pongano sempre in modo adeguato l'accento sul ruolo delle ispezioni del lavoro e su una loro migliorata applicazione, ragion per cui tra le nuove iniziative legislative a livello dell'Unione debba esservi quella volta a riesaminare le direttive inerenti le ispezioni del lavoro, attesa la necessità di evidenziare come, in materia di previdenza sociale e di occupazione, il ruolo degli ispettorati del lavoro e delle parti sociali garantisca un livello di protezione efficace, v. Parlamento Europeo, *Risoluzione sulle ispezioni sul lavoro efficaci ... cit.*, § 48, pag. 15.

<sup>3</sup> Pubblicata in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 290 del 15 dicembre 2014, entrata in vigore il 16 dicembre 2014.

breve periodo, ad integrare i servizi ispettivi attualmente in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, all'INPS ed all'INAIL.

L'operatività di questo nuovo organismo, infatti è, per espresso dettato normativo, subordinata all'adozione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 5 D. Lgs. n. 149/2015)<sup>4</sup>, ad oggi, in corso di definizione.

Quella dell'unificazione dei servizi ispettivi in un unico soggetto giuridico rappresenta “*una delle semplificazioni più attese*” della Riforma del Lavoro in atto<sup>5</sup> destinata a segnare, per portata innovativa e per impatto sul tessuto sociale, una tappa di gran rilievo nella storia dell'attività di vigilanza.

Tuttavia, la portata di un cambiamento di tal sorta, può essere colta nella sua interezza solo se si ha consapevolezza dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi ispettivi nella materia del diritto del lavoro, della previdenza sociale e dell'assicurazione obbligatoria antecedenti al *Job Act*.

Pertanto, seppur brevemente, è opportuno soffermarsi sulla descrizione della struttura ispettiva in vigore.

A tal proposito, è bene ricordare che sulla scorta delle cosiddette “Leggi Bassanini”<sup>6</sup>, verso la fine degli anni Novanta, è stato avviato un percorso di decentramento amministrativo, ispirato al noto principio di sussidiarietà verticale, secondo cui l'intervento pubblico deve avvenire ad un livello di regolazione il più vicino possibile agli interessi coinvolti.

Nell'ambito del settore ispettivo detto decentramento amministrativo ha avuto luogo attraverso le Direzioni Regionali del Lavoro (DRL) ed alle Direzioni Provinciali del Lavoro (DPL), quali articolazioni periferiche del Dicastero del Lavoro, il cui *core business* è pacifico essere costituito dall'attività di vigilanza e controllo.

Le DDRRL e le DDTTL sono state introdotte con D.M. 7 novembre 1996 n. 689, per effetto del quale gli Ispettorati del Lavoro e gli Uffici del Lavoro e della Massima Occupazione (URLMO e UPLMO), fino ad allora distinti gli uni dagli altri, sono stati accorpati in un solo organismo istituito a livello regionale e provinciale, nel quale, quindi, sono rientrati sia il Servizio delle Politiche del Lavoro (SPL) sia il Servizio Ispezioni del Lavoro (SIL)<sup>7</sup>.

Sul versante delle competenze occorre precisare che, mentre le DDRRL assolvono principalmente a funzioni di indirizzo, coordinamento e vigilanza sull'attività delle DDPPL, queste, invece, provvedono a dirigere e verificare l'azione ispettiva<sup>8</sup>.

Nell'ultimo quinquennio la struttura appena descritta è stata investita da diversi processi di riorganizzazione: con le modifiche dettate dal D.P.R. 7 aprile 2011 n. 144, le DDPPL hanno visto mutare la loro denominazione in Direzioni Territoriali del Lavoro (DTL) ed al-

<sup>4</sup> La norma prevede che detti provvedimenti dovranno essere adottati su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle Finanze, il Ministro per la Semplificazione Pubblica e il Ministro della Difesa.

<sup>5</sup> Cfr. *La Riforma del Lavoro*, illustrata da, *Il Sole 24 ore*, N. 325 del 26 novembre 2014, p. 2.

<sup>6</sup> V. D. Lgs. n. 112/1998 e L. 59/1997.

<sup>7</sup> V. artt. 3 e 5 D.M. n. 689/1996.

<sup>8</sup> V. artt. 4 e 6 D.M. n. 689/1996.

cune tra queste sono state accorpate in una sola sede<sup>9</sup>; invece, con le modifiche dettate dal D.P.C.M. 14 febbraio 2014 n. 121 è completamente variato l'assetto delle DDRRL, essendo queste state incluse in quattro Direzioni Interregionali del Lavoro (DIL)<sup>10</sup>.

Per effetto del citato D.P.C.M. alle DDIL è stato attribuito, oltre il compito loro tradizionalmente affidato di coordinamento dell'attività di vigilanza ai sensi del D. Lgs. n. 124 del 23 aprile 2004, anche quello di fornire linee di indirizzo uniformante così da contribuire alla definizione degli *standards* qualitativi dei processi di lavoro e dei livelli di servizio (art. 15 D.P.C.M. n. 121/2014).

In tutto questo contesto occorre evidenziare come in capo ad INPS ed INAIL permane la titolarità all'esercizio di funzioni ispettive comunque circoscritte alle materie di loro competenza ovvero, rispettivamente, in materia di contributi previdenziali/assistenziali e di premi assicurativi<sup>11</sup>.

Ne deriva come lo scenario dei soggetti legittimati a svolgere l'azione ispettiva sia ad ampio spettro con evidenti ricadute sul piano operativo: nella prassi, dunque, non è di fatto possibile escludere che una stessa Azienda, per un medesimo rapporto di lavoro e per uno stesso periodo di tempo, sia passibile di più verifiche da parte di Enti diversi.

In ogni caso, non sono mancati da parte del Legislatore, soprattutto negli ultimi anni, tentativi di armonizzazione del *modus operandi* dei vari organi di controllo, cercando così di pianificare l'azione ispettiva, razionalizzandola in funzione degli obiettivi strategici prefissati ed in funzione delle mutevoli esigenze del territorio.

A tal fine, nel 2010, il Legislatore con l'ormai noto "Collegato Lavoro"<sup>12</sup> ha innovato la disciplina ispettiva su diversi fronti: innanzitutto, ha legittimato tutti gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro, fisco e previdenza (e, quindi, anche ad INPS ed INAIL) ad adottare la cosiddetta maxisanzione per lavoro sommerso, fino ad allora, prerogativa del personale ispettivo ministeriale<sup>13</sup>; conseguentemente, ha esteso anche al personale di vigilanza INPS ed INAIL il potere, già in capo agli Ispettori del Lavoro, di diffidare ex art. 13 D. Lgs. n. 124/2004 il soggetto ispezionato a regolarizzare il rapporto di lavoro "in nero" accertato con relativa possibilità di ammetterlo alla misura premiale del pagamento della sanzione in misura minima in caso di ottemperanza<sup>14</sup> ovvero di formalizzazione dell'assunzione; e, sempre nell'ottica di armonizzazione dell'attività di vigilanza, ha esteso, anche al personale di controllo in forza presso gli Enti, l'obbligo di rispettare le regole sulla procedimentalizzazione dell'azione ispettiva (adozione del verbale di primo accesso

<sup>9</sup> Attualmente le DTL sono 81.

<sup>10</sup> Ai sensi dell'art. 14, co. 1, D.P.C.M. n. 121/2014: 1) la DIL di Milano svolge funzioni di coordinamento delle DTL delle Regioni: Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta; 2) la DIL di Venezia svolge funzioni di coordinamento delle DTL delle Regioni: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche e Veneto; 3) la DIL di Roma svolge funzioni di coordinamento delle DTL delle Regioni: Abruzzo, Lazio, Sardegna, Toscana e Umbria; 4) la DIL di Napoli svolge funzioni di coordinamento delle DTL delle Regioni: Basilicata, Campania, Calabria, Molise e Puglia.

<sup>11</sup> I compiti degli Ispettori del Lavoro sono normativamente previsti dall'art. 7 D. Lgs. n. 124/2004.

<sup>12</sup> Art. 4 L. n. 183 del 4 novembre 2010 modifica art. 3 D.L. n. 12/2002, convertito, con mod., dalla L. n. 73/2002.

<sup>13</sup> Si pensi alla disparità di trattamento che aveva luogo nel caso in cui l'impiego di un lavoratore "a nero" fosse stato accertato da un ispettore del Dicastero o da un funzionario ispettivo dell'INPS o dell'INAIL: nel primo caso, il lavoratore aveva possibilità di ottenere la regolarizzazione del proprio rapporto di lavoro in tempi celeri, nel secondo caso la regolarizzazione andava a dipendere da una serie di variabili anche in ordine alla costituzione del supporto probatorio sotteso alla contestazione dell'infrazione e, comunque, a tempi molto più lunghi.

<sup>14</sup> Art. 33 L. n. 183/2010 modifica l'art. 13 D. Lgs. n. 124/2004.

ispettivo, di eventuali verbali interlocutori, del verbale unico di accertamento e notificazione e del verbale di definizione degli accertamenti in caso di verifica conclusa senza rilievi).

Senonché, la novella del 2010, per quanto pregevole ed importante, rappresenta soltanto un primo passo verso l'uniformità dell'azione di vigilanza: tra Ispettori del Lavoro e personale di vigilanza INPS ed INAIL permane un divario dovuto non solo alla competenza per materia, alle dotazioni di lavoro in uso, ma anche alla qualifica giuridica rivestita.

Infatti, mentre gli Ispettori del Lavoro, nell'esercizio delle loro funzioni, sono ufficiali di polizia giudiziaria<sup>15</sup>, i funzionari appartenenti al servizio ispettivo dell'INPS e dell'INAIL non vantano detta qualifica, sicché, sul piano strettamente operativo, soltanto ai primi l'ordinamento riconosce la legittimità ad adottare provvedimenti di natura anche penale nonché il potere di diffidare il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido alla regolarizzazione delle inosservanze materialmente sanabili ammettendoli alla procedura premiale prevista dai commi 3, 4 e 5 dello stesso art. 13 D. Lgs. n. 124/2004.

In particolare, sotto quest'ultimo profilo di legittimità occorre precisare che la titolarità all'esercizio del potere di diffida non è più competenza esclusiva degli Ispettori ministeriali per volere del Legislatore del 2010 che, proprio con il "Collegato Lavoro", si è preoccupato di estendere l'adozione della procedura della diffida obbligatoria a tutti i soggetti che rivestono la qualifica di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria che accertano, ai sensi dell'art. 13, co. 4, L. n. 689/1981, violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale.

Tuttavia, ad oggi, non vi è stato ancora alcun intervento normativo volto ad estendere la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria anche ai funzionari ispettivi INPS ed INAIL con la conseguenza che la titolarità del potere di diffida spetta loro "per inadempienze da essi rilevate" riconducibili alla sola materia previdenziale ad eccezione della c.d. maxisanzione per lavoro nero – come innanzi precisato - e delle violazioni in materia di Libro Unico del Lavoro<sup>16</sup>.

Innanzitutto un siffatto scenario non è difficile intuire come siano pressanti le esigenze di coordinamento tra i vari organi di controllo: a detta esigenza le stesse Autorità che a vario titolo esercitano sul territorio nazionale poteri sanzionatori sulla corretta applicazione della legislazione del lavoro hanno cercato di far fronte con l'adozione diversi protocolli di intesa<sup>17</sup>.

Di particolare rilievo è il Protocollo del 4 agosto 2010 siglato dal Dicastero del Lavoro, dall'INPS, dall'INAIL e dall'Agenzia delle Entrate per lo scambio di dati e di informazioni in materia di attività ispettiva<sup>18</sup>, al fine di innalzare le capacità di vigilanza sull'attuazione delle norme in materia di lavoro e di legislazione sociale, nonché migliorare l'efficacia e

<sup>15</sup> Art. 8 D.P.R. n. 520 del 19 marzo 1955 ed art. 6 D. Lgs. n. 124 del 23 aprile 2004 n. 124.

<sup>16</sup> Per un approfondimento sul punto si rinvia alle Circolari del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 38 del 12/11/2010 e n. 41 del 09/12/2010.

<sup>17</sup> Cfr. *Convenzione per la cooperazione fra Comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri e Direzioni Provinciali del Lavoro nel contrasto ai fenomeni di criminalità connessi allo sfruttamento del lavoro, all'occupazione illegale di lavoratori e al rispetto delle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro* siglata da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il Ministero della Difesa nel 2010, reperibile in <http://www.adapt.it>; *Convenzione per la cooperazione fra Comandi Provinciali del Lavoro nel contrasto ai fenomeni di criminalità connessi allo sfruttamento del lavoro e all'occupazione illegale di lavoratori*, siglata nel 2010 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Comando della Guardia di Finanza reperibile in <http://www.adapt.it>.

<sup>18</sup> Reperibile in <http://www.adapt.it>.

l'efficienza dell'azione ispettiva nella lotta all'evasione contributiva ed al lavoro sommerso, attraverso la programmazione dell'attività di vigilanza indirizzata su obiettivi concreti e ottimizzando l'utilizzo delle risorse disponibili (art. 1).

Il fabbisogno che con tale Convenzione le varie Amministrazioni dello Stato si propongono di soddisfare è, fondamentale, quello di creare una banca dati condivisa che faccia *network* tra loro ovvero dia luogo ad una rete di informazioni organizzata che possa garantire una programmazione ed una gestione sempre più consapevole dell'attività di vigilanza. Sul rilievo e l'utilità delle banche dati condivise, l'Europa non manca di offrire esempi di eccellenza circa la creazione di una rete fra tutte le Amministrazioni coinvolte nel settore della vigilanza: la belga *Crossroads Bank for Social Security* è citata come strumento prezioso che agevola lo scambio di dati tra tutte le Autorità interessate, fornendo in tempi rapidi i dati necessari all'espletamento dei controlli<sup>19</sup>.

In ogni caso, ad avviso della Magistratura Contabile italiana, in attesa che venisse attuata, da parte dei soggetti istituzionali interessati, la banca dati telematica prevista dall'art. 10, commi 1 e 2 del D. Lgs. n. 124/2004, il citato Protocollo del 2010, successivamente rinnovato, avrebbe dovuto rappresentare *“un salto di qualità”* nel contrasto al fenomeno del lavoro sommerso e dell'evasione fiscale nonché contributiva, attraverso una sistematica condivisione di informazioni di carattere fiscale, previdenziale ed assicurativo disponibili negli archivi telematici dei vari organismi di vigilanza.

In realtà, nonostante l'operatività di tale protocollo, hanno continuato ad emergere problemi e diseconomie sul versante del coordinamento, con sovrapposizione ovvero duplicazione di controlli da parte dei diversi soggetti preposti all'attività di vigilanza e difficoltà nello scambio di informazioni, soprattutto a livello locale anche tra le strutture periferiche dello stesso Ministero del Lavoro e degli Enti previdenziali a causa dell'indisponibilità di strumenti ed applicativi informatici adeguati e con *standards* omogenei.<sup>20</sup>

La Corte dei Conti, quindi, non ha mancato di rilevare come, nonostante lo sforzo profuso da parte delle Amministrazioni coinvolte, resti, in ogni caso, *“(...) ancora insoddisfatta l'esigenza di realizzare l'integrale messa in rete delle varie banche dati esistenti e definire una strategia che, nel superamento della legislazione emergenziale, esalti il ruolo centrale della funzione ispettiva, possibilmente “integrata” nel rispetto delle professionalità e competenze specifiche, ed assicuri un coordinamento veramente efficace degli interventi sia nella fase programmatica che in quella operativa. Senza una vera e propria cabina di regia a livello nazionale con incisivi poteri di coordinamento, la presenza di una molteplicità di soggetti ispettivi che dovrebbe di norma ampliare la capacità complessiva del sistema di controllo, rischia di determinare nella realtà sovrapposizioni di interventi e di competenze, difformità di valutazioni e di criteri di selezione ed anche, in taluni casi, forme di trattamento sperequato nei confronti delle diverse posizioni oggetto di ispezione. Non sembra che*

<sup>19</sup> Al riguardo, cfr. Parlamento Europeo, *Risoluzione sulle ispezioni sul lavoro efficaci ... cit.*, pag. 10.

<sup>20</sup> In tal senso, Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Effetti del Protocollo di intesa del 4 agosto 2010 tra il Ministero del Lavoro, INPS, INAIL ed Agenzia delle Entrate in materia di attività ispettiva*, Deliberazione n. 11/2014/6, adunanza 26 settembre 2014, depositata il 20 ottobre 2014, p. 68, reperibile in <http://www.cortedeiconti.it>

*esistano alternative alla forte richiesta di potenziamento dell'attività di vigilanza e controllo nel mercato del lavoro se non l'opzione favorevole all'accertamento in un unico soggetto di diritto pubblico dell'attività di pianificazione e gestione delle proiezioni ispettive nella materia giuslavoristica e previdenziale, con la previsione di efficaci strumenti di coordinamento con la vigilanza resa in materia di sicurezza e tutela sui luoghi di lavoro. Ovviamente, un'eventuale iniziativa normativa in tal senso presuppone il venir meno di qualsiasi residuale potere ispettivo in capo al Ministero ed agli Istituti previdenziali ed assicurativi”<sup>21</sup>.*

Le parole utilizzate dalla Magistratura Contabile sul vigente assetto ispettivo e sui margini di intervento per un'azione di controllo più efficace ed efficiente sono inequivocabili e non lasciano alcun margine di interpretazione.

Ragion per cui, il Legislatore delegato ha previsto che l'Ispettorato Nazionale del Lavoro andrà svolgere le attività ispettive già esercitate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dall'INPS e dall'INAIL ed ai funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL saranno attribuiti poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ivi compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria così da assicurare omogeneità operative di tutto il personale impiegato nella vigilanza in materia di lavoro, contribuzione ed assicurazione obbligatoria, nonché legislazione sociale (art. 1, co. 2, D. Lgs. n. 149/2015).

Ne deriva, quindi, l'inclusione di funzionari, che oggi costituiscono e costituiranno sino alla definizione dei decreti attuativi la forza organica di soggetti giuridicamente diversi ed autonomi, in un unico organismo di diritto pubblico dotato di autonomia organizzativa e contabile con sede centrale in Roma ed un massimo di 80 sedi territoriali (art. 1, co. 3 e co. 4, D. Lgs. n. 149/2015).

Le Aziende ed i lavoratori, quindi, andranno ad interloquire con un solo Ispettore: quello dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

In particolare, il Legislatore delegato non trascura di prevedere che il personale ispettivo già appartenente all'INPS e all'INAIL andrà ad essere inserito in un ruolo ad esaurimento dei predetti Istituti con il mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore (art. 7, co. 1, D. Lgs. n. 149/2015).

Le prospettive della Riforma, quindi, tendono al superamento del modello delle competenze ispettive settoriali verso l'affermazione di un unico soggetto di vigilanza.

Il Legislatore si preoccupa di esplicitare direttamente nel testo normativo le ragioni sottese all'istituzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, individuandole nell'esigenza di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale nonché nell'opportunità di evitare dispendiose sovrapposizioni di interventi ispettivi (art. 1, co. 1, D. Lgs. n. 149/2015).

---

<sup>21</sup> Così, testualmente, Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Effetti del Protocollo di intesa del 4 agosto 2010...cit.*, pp. 69 e 70.



Il nuovo assetto ispettivo, dunque, consentirebbe di pianificare e realizzare controlli complessivamente orientati a cogliere con maggiore possibilità di successo fenomeni di irregolarità sostanziale, quali, ad esempio, lavoro nero, fenomeni di esternalizzazione fittizia e non corretta qualificazione dei rapporti di lavoro; quindi, sarebbe del tutto funzionale allo svolgimento di controlli sempre più attenti ai bisogni occupazionali e di sviluppo presenti in modo diverso sul territorio in linea con quanto già previsto ed auspicato dalla Direttiva del Ministro Maurizio Sacconi del 18 settembre 2008<sup>22</sup>.

A tal proposito, i dati relativi all'anno 2015, reperiti attraverso il monitoraggio dell'attività ispettiva e pubblicati lo scorso 3 marzo nel Report sulla rappresentazione analitica dei risultati dell'attività di vigilanza svolta dagli ispettori ministeriali in materia di lavoro e di legislazione sociale nonché dei principali risultati dell'attività realizzata dal personale di vigilanza dell'INPS e dell'INAIL<sup>23</sup>, redatto dal Dicastero del Lavoro in attuazione dell'art. 20 della Convenzione OIL C81 dell'11 luglio 1947, confermano come la conoscenza approfondita delle aree geografiche di riferimento sia indispensabile alle singole Strutture territoriali per individuare fenomeni illeciti di maggior rilevanza presenti a livello locale verso cui muovere i controlli ispettivi: la Direzione Generale dell'Attività Ispettiva non ha mancato di sottolineare l'importanza di detta impostazione dal momento che questa consente di orientare le verifiche in un senso prevalentemente qualitativo e di superare ogni residua posizione di carattere meramente formalistico<sup>24</sup>.

Dai dati ivi pubblicati emerge che su 142.618 accertamenti definiti al 31 dicembre 2015 (a fronte di 145.697 aziende ispezionate) sono stati contestati illeciti in 85.981 casi: il tasso di irregolarità riscontrato, quindi, risulta superiore al 60% e registra un incremento di ben oltre 7 punti percentuali rispetto al tasso di irregolarità accertato nel 2014. Questi numeri avvalorano un principio di così evidente rilievo da assurgere a vera e propria linea guida per la pianificazione dell'attività di vigilanza e controllo: il continuo affinamento dell'azione di *intelligence* propedeutica alla pianificazione delle ispezioni rappresenta uno sforzo indispensabile ed imprescindibile per orientare in modo efficace ed efficiente le verifiche verso obiettivi mirati<sup>25</sup>.

Ad ogni buon conto, una pianificazione dell'attività di vigilanza sempre più orientata ed attenta ai bisogni del territorio consentirebbe, inoltre, una programmazione dell'azione ispettiva anche in chiave preventiva in sintonia così con quanto auspicato dal Legislatore nazionale già ai tempi di attuazione della Legge Biagi<sup>26</sup>.

Il *Job Act*, quindi, si propone di intervenire sul terreno dell'azione ispettiva attraverso la creazione di un organismo unico il cui funzionamento avrà in modo inevitabile ampie ricadute sul piano dell'*enforcement*.

Tuttavia, è agevole comprendere come le possibilità di successo di questa epocale Riforma dipendano molto da come avrà luogo e si svilupperà il processo di integrazione delle

<sup>22</sup> Reperibile in <http://www.dplmodena.it>.

<sup>23</sup> Reperibile in <http://www.lavoro.gov.it>.

<sup>24</sup> Sul punto, v. *Rapporto Annuale..... cit.* pp. 2 e 3.

<sup>25</sup> Così, *Rapporto Annuale..... cit.*, p. 12.

<sup>26</sup> Cfr. artt. 7 e 8 D. Lgs. n. 124/2004.



varie forze ispettive unificate e cioè dalla misura in cui queste siano disponibili a valorizzare le competenze acquisite e le esperienze maturate mettendole a disposizione del sistema in un'ottica di confronto aperto e continuo tra i vari operatori del nuovo impianto ispettivo.

E' pacifico, infatti, che per il buon funzionamento di qualsiasi sistema operativo le specialità e le specializzazioni devono essere condivise in un modello di esportazione che, necessariamente, non può e non deve essere autoreferenziale.

Le prospettive della Riforma, inoltre, in ossequio alle esigenze della *spending review* guardano, del tutto inevitabilmente, anche a quelli che sono i costi della vigilanza dovuti, non solo dalle risorse umane impiegate, ma anche dalle spese per le dotazioni in uso, per le applicazioni informatiche distribuite e per la gestione delle banche dati nonché, più genericamente, per tutto il supporto strumentale necessario all'esercizio dell'attività: con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro tutte le risorse finanziarie verrebbero ad essere stanziare per un solo corpo di vigilanza.

Inoltre, il contenimento della spesa pubblica ben potrebbe essere visto non solo come una prospettiva della Riforma in atto, ma come un suo consequenziale effetto, in quanto dai mancati canoni di locazione per le sedi delle attuali DTL, il Governo, nella bozza del decreto attuativo, stima di risparmiare più di 18 milioni di euro che, insieme ad utenze, rifiuti e manutenzione aumenterebbe a 25 milioni di euro: infatti, gli immobili e le porzioni di immobili che l'Ispettorato occuperebbe sarebbero quelli già presenti nel patrimonio di INPS, I-NAIL o, comunque, di altre Amministrazioni pubbliche, non messe a reddito<sup>27</sup>.

Come espressamente chiarito dal Direttore Generale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro<sup>28</sup>, il nuovo organismo continuerà a mantenere un forte radicamento sul territorio mediante l'articolazione provinciale, eccezion fatta per quelle realtà di più modeste dimensioni.

La Direzione Generale dell'Ispettorato, inoltre, si è sin da subito mostrata particolarmente sensibile al tema della formazione dei propri ispettori, in quanto sarebbe già avviata la predisposizione di una specifica attività formativa per tutto il personale ispettivo indispensabile ad omogeneizzarne le competenze professionali<sup>29</sup>: la cura della formazione e dell'aggiornamento di tutto il personale ispettivo, infatti, rappresenta un fine istituzionale espressamente previsto dall'art. 2 dello Statuto dell'Ispettorato stesso<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Dati pubblicati da Il Sole 24 Ore, *Il decreto è pronto: dal 2016 l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro. Risparmi per 26 milioni* del 17 febbraio 2015 reperibile in <http://www.ilssole24ore.com>.

<sup>28</sup> Il 23 novembre 2015 il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del Lavoro, ha deliberato la nomina del Dr. Paolo Pennesi a Direttore dell'Agenzia Unica per le Ispezioni prevista dal D. Lgs. n. 149/2015.

<sup>29</sup> In tal senso, Paolo Pennesi, *Ispettorato del Lavoro: verso una migliore omogeneità delle verifiche nelle aziende ispezionate*, p. 1, in Ipsoa Quotidiano del 19 febbraio 2016, reperibile in <http://www.dplmodena.it>

<sup>30</sup> Lo Schema di regolamento recante lo Statuto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro è atto di Governo (n. 280) sottoposto a parere parlamentare predisposto ai sensi dell'art. 2, co. 1, D. Lgs. n. 149/2015 il quale demanda ad un Regolamento governativo l'adozione - in conformità ai principi ed ai criteri direttivi stabiliti per gli Statuti delle Agenzie pubbliche dall'art. 8, co. 4, D. Lgs. n. 300/1999 - dello Statuto stesso: il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati hanno espresso, rispettivamente il 16 ed il 22 marzo 2016, il relativo parere invitando il Governo a formulare alcune precisazioni: il testo del documento è reperibile in <http://www.senato.it>. Per un approfondimento sullo Statuto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro si segnala, P.L. Rauseri, *Lo Statuto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro verso l'approvazione definitiva*, pubblicato il 2 aprile 2016 in <http://www.bollettinoadapt.it>. Il Consiglio dei Ministri nella riunione del 29 aprile 2016, su proposta del Presidente Matteo Renzi e del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Giuliano Poletti, ha approvato, in esame definitivo il decreto del Presidente della Repubblica recante l'approvazione dello Statuto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, v. Consiglio dei Ministri n. 115, Comunicato Stampa del 29/04/2016 in <http://www.governo.it>.

Investire in formazione del personale vuol dire elevare il livello qualitativo delle competenze tecniche in modo da incrementare tanto la *performance* individuale del singolo ispettore quanto la *performance* dell'organismo stesso.

Nonostante l'Agenzia risponda ad impellenti ed improrogabili esigenze di esercizio unitario dell'azione ispettiva e di uniformità di comportamenti da parte del personale di vigilanza quale unica ed effettiva garanzia per un'ispezione del lavoro efficace e credibile, in grado di incidere sui comportamenti degli operatori economici, dei professionisti e delle associazioni che li assistono ed in grado, altresì, di assicurare un migliore equilibrio tra le esigenze di competitività delle imprese e le imprescindibili istanze di tutela della persona che lavora, oltre, peraltro, a migliorare l'omogeneità e la qualità delle verifiche<sup>31</sup> con evidenti benefici sulla *par condicio* delle aziende ispezionate<sup>32</sup>, l'istituzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro è stata accolta con molta diffidenza, soprattutto, dal personale ispettivo in forza presso gli Istituti.

I motivi della non celata perplessità, vivacemente dimostrata ad ogni occasione nei riguardi del modello cosiddetto "agenziale", sono da ravvisarsi nel timore di perdere da un lato le competenze specifiche acquisite nel corso degli anni e dall'altro la parte accessoria della retribuzione nonché gli incentivi economici di tipo premiale erogati dall'Istituto di appartenenza.

In realtà, per quanto attiene alle competenze propriamente "settoriali", si è già avuto modo di osservare come queste con l'integrazione del personale ispettivo non vengano eliminate, ma valorizzate; invece, per quanto attiene agli aspetti retributivi, il Legislatore delegato ha previsto espressamente, per il personale ispettivo appartenente all'INPS ed all'INAIL, il mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore (art. 7 D. Lgs. n. 149/2015) ed un possibile allineamento del livello della retribuzioni di tutto il personale di vigilanza è attualmente al vaglio degli organi competenti.

E' indubbio che una Riforma di tal sorta implichi una necessaria ridefinizione dei processi organizzativi e gestionali in vista dell'individuazione e del conseguimento di obiettivi strategici che hanno un impatto di grande rilievo sul terreno, oggi ancor più delicato, dell'imprenditoria del Paese e del tessuto economico sociale complessivamente inteso: tuttavia, trattasi di una questione che non deve essere intesa e vissuta come una possibile causa ostativa ad accettare la sfida della Riforma, ma di una mera questione di *governance* nella cui determinazione non può non tenersi conto del fatto che il coordinamento di un'organizzazione deve sempre essere funzionale al risultato che l'organizzazione stessa si propone di realizzare.

Pertanto, la consapevolezza maturata sia per effetto dell'esperienza data dall'esercizio quotidiano dell'azione ispettiva sia per le numerosi e pressanti sollecitazioni provenienti da Bruxelles e dalla Magistratura Contabile italiana è ormai tale da far ritenere maturi i tempi

<sup>31</sup> E' avvertita in misura così rilevante l'esigenza di razionalizzazione e di coordinamento dell'intervento ispettivo che tra gli inviti formulati dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei Deputati al Governo per la definitiva approvazione dello Statuto dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro vi è quello di "considerare l'opportunità che l'Ispettorato venga concepito come ente di coordinamento di tutte le attività ispettive, ivi incluse quelle attualmente affidate all'ASL, allo scopo di evitare inutili duplicazioni di controlli operati da enti diversi".

<sup>32</sup> Di tale avviso è, Paolo Pennesi, *Ispettorato del Lavoro: verso una migliore omogeneità ... cit.*, p. 2.

perché il servizio ispettivo del lavoro si muova secondo tecniche pianificazione e di gestione che siano necessariamente al passo con i tempi, i quali devono essere sempre considerati e valutati nella giusta misura se si vuole orientare in modo efficace ed efficiente il comportamento dell'Amministrazione verso gli obiettivi istituzionali.

**hanno collaborato in questo numero**

**Andrea Borroni**

Ricercatore di Diritto Privato Comparato presso il dipartimento di Scienze Politiche “Jean Monnet” della Seconda Università degli Studi di Napoli; dal 2009, Visiting Professor alla Facoltà di Giurisprudenza “Iv. Javakishvili” della Tbilisi State University e dal 2016 Law Professor presso la International Black Sea University di Tbilisi.

**Marco Seghesio**

Dottore di ricerca in Diritto Privato Comparato presso il dipartimento di Scienze Politiche “Jean Monnet” della Seconda Università degli Studi di Napoli.

**Federica Francica**

Dottore di Ricerca in Scienze Giuridiche, indirizzo Diritto Punitivo dell’Impresa, Università degli Studi di Milano Bicocca.

**Maria Cristina Degoli**

Postdoctoral Fellow – University of St. Gallen  
Dottore di Ricerca in Scienze giuridiche  
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

**Mariarosaria Simonelli**

Direttore della Direzione Interregionale del Lavoro di Milano

**Francesco Bacchini**

Ricercatore confermato, Professore Aggregato di Diritto del lavoro e delle relazioni industriali e sindacali