



Memoria – AC 2038

“Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi derivanti da atti dell’Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano”

ART. 1

(Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive – Procedura di infrazione n. 2020/4118)

Al punto 6 l’articolo prevede che “ai fini della valutazione delle offerte, l’ente concedente applica anche” alcuni “criteri di aggiudicazione, nel rispetto della parità di trattamento, di massima partecipazione e di proporzionalità” tra i quali evidenziamo:

- “b) l’accessibilità e la fruibilità dell’area demaniale, anche da parte delle persone con disabilità
- f) gli obiettivi di politica sociale, di salute e di sicurezza dei lavoratori, di protezione dell’ambiente e di salvaguardia del patrimonio culturale;
- g) l’impegno ad assumere, in misura prevalente o totalitaria, per le attività oggetto della concessione, personale di età inferiore a trentasei anni;
- m) il numero di lavoratori del concessionario uscente, che ricevono da tale attività la prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare, che ciascun offerente si impegna ad assumere in caso di aggiudicazione della concessione”.

Commento

Dal punto di vista della tutela dei posti di lavoro, consideriamo una occasione persa questa blanda indicazione di criteri di aggiudicazione indicati nell’articolo in commento, nei quali si indicano una serie di criteri non affiancati da obblighi, vincoli o precisazioni di merito che riterremmo necessarie:

- *Andrebbero declinate le modalità di accesso e fruibilità alle persone con disabilità, con parametri ben definiti ed in linea con il principio degli accomodamenti ragionevoli (come da D.lgs.62/2024);*
- *Il rispetto di salute e sicurezza dei lavoratori non può rientrare in un elenco di indistinte dichiarazioni di intenti del tutto teoriche, ma è un principio tutelato e garantito dalla piena applicazione e rispetto delle normative vigenti;*
- *Si sarebbe potuta inserire una vera e propria clausola sociale a salvaguardia dei posti di lavoro esistenti, vincolandola a criteri di congruità rispetto all’attività lavorativa prevedibile, alla piena applicazione dei CCNL di settore sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale*

Una occasione persa per una operazione di qualificazione del lavoro connessa all’offerta di servizi turistici-ricreativi e sportivi, prevalentemente stagionali, notoriamente caratterizzato da precarietà, irregolarità e bassi salari per la diffusa e generalizzata mancata o parziale applicazione di norme e contratti collettivi di lavoro.

Trattandosi di concessioni pubbliche la normativa deve essere coerente con quella del codice degli appalti pubblici. In particolare, con l’art. 57 che disciplina l’inserimento delle clausole sociali nei contratti di appalto e nelle concessioni; con l’art. 102 che prevede tra gli impegni dell’operatore economico la garanzia occupazionale e quella dell’applicazione di CCNL sottoscritti dalle Organizzazioni comparativamente più rappresentative il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l’oggetto dell’appalto o concessione; ed infine con l’art. 11 che ribadisce il principio precedente con l’ulteriore obbligo di indicare nei documenti di gara il CCNL da applicare.

In merito alla valutazione delle offerte le lettere g) ed m) contengono clausole assolutamente discriminatorie, oltre che discutibili nei criteri individuati, peraltro in contrasto con il principio di salvaguardia occupazionale.

Stesso contrasto lo ravvisiamo nella debole previsione di un impegno alla riassunzione, parziale o totale, dei lavoratori già impegnati presso gli stabilimenti balneari. È assolutamente necessario prevedere la salvaguardia di tutti i livelli occupazionali, con l'obbligo, quindi, alla riassunzione delle lavoratrici e dei lavoratori in forza presso lo stabilimento balneare soggetto a bando di gara.

Per fare questo, sarebbe necessaria una norma specifica, per il primo bando, che tenga conto anche degli stagionali, al fine di consentire agli stessi di esercitare il diritto di prelazione, nonché l'inserimento, per i successivi cambi di concessione, di una clausola di salvaguardia.

Tali norme, inoltre, dovrebbero prevedere, come detto, l'applicazione del CCNL di settore sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Infine, il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro è un obbligo, non un'opzione che attribuisce ulteriore punteggio all'offerta.

ART. 6 (Modifiche al decreto legislativo 4 agosto 2008, n. 144 in materia di controlli su strada – Procedura d'infrazione n. 2022/0231)

L'articolo consente al conducente, nel corso di un controllo su strada, l'acquisizione delle documentazioni mancanti a bordo e comprovanti il corretto uso delle apparecchiature tachigrafiche.

Consideriamo utile la previsione dell'articolo 6 per ovviare al problema dei blocchi anche per diverse ore/giorni dei lavoratori conducenti nell'autotrasporto per le prestazioni transnazionali di servizi di trasporto su strada o di cabotaggio con tutti i disagi che derivano per quei lavoratori.

ART. 9 (Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di lavoratori stagionali di Paesi terzi – Procedura d'infrazione n. 2023/2022)

L'articolo introduce una sanzione amministrativa pecuniaria contro i datori di lavoro, di importo da 350€ a 5.500€ per ciascun lavoratore stagionale proveniente da Paesi Terzi a cui sia stato messo a disposizione un alloggio privo di idoneità alloggiativa o a un canone eccessivo o trattenendo il canone direttamente dalla retribuzione (ossia superiore a un terzo della retribuzione).

Risponde alla procedura di infrazione 2023_2022 per Violazione del diritto dell'Unione: “Non corretto recepimento della direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali”

Commento

L'articolo definisce finalmente la sanzione da applicare in caso di mancato rispetto della norma da parte dei datori di lavoro stagionale, assente sino ad ora nel testo di legge. Ma il tema della dignità delle situazioni alloggiative e degli insediamenti informali resta una priorità assoluta, non affrontata adeguatamente neanche dalla recente approvazione delle “Linee-guida per l'operatività su tutto il territorio nazionale degli standard abitativi minimi previsti dalla normativa”: veri e propri ghetti che, in molti territori del nostro paese, determinano condizioni di vita non dignitose per migliaia di lavoratrici e lavoratori migranti.

ART. 11 (Modifiche all'articolo 28 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in materia di indennità risarcitoria onnicomprensiva prevista per gli abusi pregressi per il settore privato – Procedura di infrazione 2014/4231)

L'articolo introduce la possibilità, in caso di utilizzo illecito del contratto a termine, che il giudice possa concedere, oltre al già previsto obbligo di trasformazione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato e di un indennizzo tra 2,5 e 12 mensilità, un “maggior danno” in caso il lavoratore dimostri di avere subito un danno ulteriore rispetto a quello forfetizzato. L'articolo cancella

il comma 3 che prevedeva la riduzione del 50% dell'indennizzo in presenza di previsioni dei CCNL di settore, in materia.

Risponde alla procedura di infrazione 2014_4231 per Violazione del diritto dell'Unione in relazione all'uso illecito di contratti di lavoro a tempo determinato sia nel settore privato che nel settore pubblico
Commento

La norma conferma, per il settore privato, l'apparato sanzionatorio della conversione del contratto e della corresponsione di un indennizzo tra 2,5 e 12 mensilità, aprendo tuttavia a risarcimenti teoricamente illimitati in relazione al "maggior danno" dimostrabile, tornando alla situazione precedente al Jobs Act, che aveva introdotto un tetto ai ristori economici giudicato dalla Commissione Europea non dissuasivo di eventuali comportamenti illegittimi e quindi non sufficientemente tutelate per lavoratrici e lavoratori.

Questa modifica potrebbe avere un impatto rilevante, in relazione a proroghe e rinnovi contrattuali superiori ai 12 mesi, soprattutto a seguito dell'introduzione - con il Decreto Legge n. 48/2023 convertito dalla legge con la n. 85/2023 - delle causali per "specifiche esigenze previste dai contratti collettivi, anche di secondo livello (territoriali o aziendali)".

ART. 12 (Modifiche all'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, in materia di disciplina della responsabilità risarcitoria per l'abuso di utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato – Procedura d'infrazione n. 2014/4231)

L'articolo introduce misure di deterrenza chiare contro la concatenazione illecita di rapporti di lavoro a tempo determinato nelle amministrazioni pubbliche, quantificando tra un minimo di 4 e un massimo di 24 mensilità il possibile risarcimento del danno, tenendo conto della gravità della violazione, in rapporto al numero di contratti in successione intervenuti tra le parti e la durata complessiva del rapporto. L'indennità così individuata non esclude la possibilità per il lavoratore di provare il maggior danno subito.

Commento

L'articolo affronta una questione particolarmente spinosa, ovvero l'abuso dei contratti a tempo determinato nel settore pubblico. Per la prima volta una norma quantifica l'entità del risarcimento, che tiene conto della gravità della violazione e della durata complessiva del rapporto di lavoro, ma non permette la conversione automatica del contratto a tempo determinato in uno a tempo indeterminato (a causa del limite posto dall'articolo 97 Cost., che stabilisce l'accesso alla PA solo attraverso pubblico concorso). Con l'indennità fino a 24 mesi e la possibilità di risarcimenti derivanti dal "maggior danno" riconoscibile, sarà alto il rischio di contenzioso con gli enti pubblici da parte di precari storici come molti insegnanti e personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola pubblica.

ART. 15 (Disposizioni urgenti in materia di diritto d'autore – Procedura di infrazione n. 2017/4092)

Con il Decreto Legge 16 ottobre 2017 n. 148 (art. 19), convertito nella L. 4 dicembre 2017 n. 172, il Governo ha inteso recepire la Direttiva 2014/26/UE (c.d. "Direttiva Barnier") nel senso di un superamento del monopolio legale assegnato alla SIAE, Società Italiana degli Autori ed Editori.

Le immediate osservazioni fornite da CGIL concernevano l'effettiva opportunità di aprire ad una molteplicità di gestioni quello che non è, e non può essere, "mercato" ma piuttosto intermediazione di diritti costituzionalmente garantiti, e quindi – per definizione – sottratti alle logiche al ribasso del profitto. Sul punto abbiamo speso pagine, argomentazioni ed interventi, sottolineando il pericolo reale che i repertori cosiddetti "minori" (tali certamente per l'imprenditoria, non certo per la legge) risultassero trascurati o addirittura nella pratica abbandonati, siccome non "appetibili" economicamente, insieme a tutta l'attività di vigilanza e controllo (per definizione non remunerativa) e di promozione della cultura.

L'odierna proposta di aprire la gestione dei compensi per diritto d'autore, oltre che agli organismi di gestione collettiva senza scopo di lucro aventi base associativa, anche agli imprenditori – ovvero alle entità di gestione indipendente – pone questioni e fa paventare pericoli e pregiudizi agli interessi degli aventi diritto, per i motivi che si vanno brevemente ad illustrare.

In primis, le entità di gestione indipendente sono effettivamente elencate nel testo degli artt. 2 e 3 della Direttiva 2014/26/UE, ma non sono destinatarie di compiti e raccomandazioni (cfr., in particolare, l'art. 17 – in tema di obblighi degli utilizzatori – che rende di fatto impossibile una gestione efficace del diritto d'autore se non agli organismi di gestione collettiva), ed a loro viene in pratica riservata l'attività svolta per effetto di precisi accordi di rappresentanza, atti a stabilire regole e requisiti che la Direttiva impone e richiede ai soli organismi di gestione collettiva. Secondo la Direttiva Barnier, una entità di gestione indipendente non ha neppure obblighi di rendicontazione nei confronti dei propri iscritti (art. 18) e nemmeno può imporre regole agli utilizzatori che a lei si rivolgono per ottenere licenze. A norma della Direttiva Barnier, sono richiesti ai soli organismi di gestione collettiva i requisiti indispensabili per una gestione trasparente, equa ed efficace del diritto d'autore di cui (almeno) agli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 21, 22, 27, 28, 33, 34, 35, 36 della Direttiva medesima: addirittura, l'art. 36 sottopone al controllo delle "competenti autorità" di ciascun Stato membro i soli organismi di gestione collettiva e non già le entità di gestione indipendente.

La normativa europea difetta pertanto totalmente di controlli e di meccanismi di tutela nei confronti degli imprenditori che vogliano avventurarsi nella gestione dei compensi per diritto d'autore, non solo in tema di controlli (la SIAE è sottoposta alle verifiche della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Corte dei Conti, del Ministero della Cultura e dell'AGCM) ma anche sotto un profilo di trasparenza o di riserva di capitali, ad esempio: si potrà fare collecting anche aprendo una S.r.l. con un capitale irrisorio e tentare la fortuna imprenditoriale, rischiando nell'eventuale fallimento la remunerazione dei propri clienti (che nel caso del diritto d'autore sarebbe costituzionalmente garantita). A questo proposito, ricordiamo che fino al 1970 – quando lo Stato italiano disciplinò l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile dei veicoli, fissando parametri certi e controlli di garanzia per la costituzione ed il funzionamento delle società assicuratrici – il mercato libero registrò una quota sensibile di "avventure" imprenditoriali, sovente culminate nel fallimento, al punto che ancora oggi in questi casi interviene il CONSAP a coprire il costo degli indennizzi. Non essendo previsti controlli, garanzie o surrogazioni di sorta per le entità di gestione indipendente, ci permettiamo di temere il peggio.

È poi nella natura dell'imprenditore lucrare sui propri affari, seguire o dettare le leggi del mercato, sicché rischieremmo con ogni probabilità di assistere progressivamente ad una corsa al ribasso del prezzo delle licenze, nel tentativo di accaparrarsi "fette" di mercato territoriali o tematiche, con conseguente disvalore del valore delle opere tutelate e della remunerazione costituzionalmente garantita ai creatori delle opere dell'ingegno. Oggi il valore delle licenze è stabilito per il tramite di accordi tra le associazioni maggiormente rappresentative degli utilizzatori ed i rappresentanti della base associativa che si è riunita in un organismo di gestione collettiva, un processo democratico che assicura agli artisti ed agli editori un controllo certo sul valore del proprio catalogo ed agli utilizzatori la migliore negoziazione del prezzo delle licenze, senza intervento da parte dello stato.

Inoltre, superare le garanzie offerte dalla presenza di almeno uno dei due requisiti dettati dalla Direttiva (forma associativa oppure assenza di scopo di lucro) vorrebbe dire inaugurare in Italia una "gestione" del diritto d'autore – lo ripetiamo: un diritto costituzionalmente garantito a tutte le forme artistiche, indipendentemente dal loro valore di mercato – in cui un qualsiasi imprenditore possa legittimamente prediligere le forme artistiche di successo o addirittura le sole opere maggiormente remunerative, scartando a priori i settori meno redditizi. Viene da chiedersi chi dovrà subentrare allora, se non lo Stato, nella tutela anche economica della cultura che il mercato considera minore: la musica lirica o d'avanguardia, il teatro di nicchia, il jazz, la musica regionale e tradizionale e via dicendo.

Un controllo particolarmente serrato andrebbe infine operato assicurando il fine "onestamente imprenditoriale" delle entità di gestione indipendente, che possono fungere da centri di potere locale oppure nascondere una commistione di interessi con determinati utilizzatori: l'emittente televisiva o il canale digitale potrebbero aprire tramite prestanome una propria entità di gestione indipendente, farvi iscrivere gli autori di cui diffonderanno le opere per poi pagare a sé stessi una quota di favore dei diritti che sarebbe equo corrispondere. Oppure, e non si consideri opera di fantasia, nella tale regione italiana la malavita locale potrebbe operare attraverso una propria entità di gestione indipendente per raccogliere una sorta di "pizzo", ad esempio rappresentato dall'abbonamento annuale per diffusione di musica di comodo, o addirittura confezionata per l'occasione. Non è un romanzo.

In considerazione di tutto quanto argomentato, l'infrazione cui si vuole mettere riparo è solamente apparente, dal momento che la stessa Direttiva del 2014 è incompleta e del tutto difettosa di regole per quanto riguarda il regolare funzionamento delle entità di gestione indipendente. Appare in pratica impossibile, se non addirittura tendenzioso, procedere ad una riforma così superficiale delle modalità di gestione collettiva dei diritti d'autore in Italia, attese le gravi problematiche evidenziate. Si potrà cambiare regime solamente dopo avere discusso, individuato e messo a punto le garanzie ed i controlli obiettivamente richiesti dallo scenario che certamente si va a configurare: aprire alla possibilità di una gestione indiscriminata, consentire l'avventura economica a chi non sia tenuto a conformarsi a determinati standard di elevata trasparenza e ad obblighi e controlli ben precisi, vuol dire volere davvero male alle decine di migliaia di artisti ed alle migliaia di editori che oggi percepiscono compensi derivanti dal diritto d'autore, e domani potrebbero essere "abbandonati" e non più tutelati da chi vorrà svendere le loro opere oppure occuparsi solamente della musica da classifica.